

Schwerpunkt

Rubriken

Titelfoto aus: *Der große Diktator* (1940)

Liebe Leserinnen und Leser!

Nachdem wir uns im letzten Heft zur Genüge selbst gefeiert haben, meldet sich *Forum Recht* mit diesem Heft wieder in die große Politik zurück. Das wurde denn auch höchste Zeit, schließlich hat sich unterdessen kaum etwas zum besseren geändert — im Gegenteil (Stichworte einer Deutschen Woche: Bonn, Karlsruhe, Solingen)! Besser geworden ist höchstens die Farbe des Titels: Selbst wenn es erst auf den zweiten Blick zu sehen ist — wir experimentieren noch. Da kündigten wir doch im letzten Heft markig „Rot statt Schwarz" als unsere Botschaft in dieser Zeit an und dann wurde es kaum mehr als ein braves Rosa! Hoffentlich wird es diesmal etwas besser ...

In der ganz großen Politik mitmischen will auch weiterhin das auf dem Freiburger BAKJ-Kongreß gegründete Bündnis „Maastricht — So nicht!". Von den damit verbundenen Schwierigkeiten war in *Forum Recht* schon die Rede. Um so erfreulicher, hier auf einen kleinen Erfolg hinweisen zu können: Seit kurzem gibt es bei Pahl-Rugenstein ein 176 Seiten starkes und sehr interessantes Büchlein mit dem Titel „Kein leichter Weg nach Eurotopia", das die Ergebnisse des Kongresses dieses Bündnisses vom Dezember letzten Jahres zusammenfaßt.

Der nächste Kongreß des BAKJ soll vom 9. bis zum 11. Juli — nach Frei-, Würz- und Mar- — nun in *Hamburg* stattfinden. Das ausführliche Programm und die Einladung findet ihr hinten im Heft (dritte Umschlagseite). Um das Thema „Strafe muß sein" wird es dann ebenfalls in nächsten Heft von *Forum Recht* gehen. Die Nummer 1/94 schließlich soll sich voraussichtlich mit Demokratie & Parteienherrschaft beschäftigen.

Zum Schluß sei noch auf unsere neue Redaktionsadresse im Impressum auf dieser Seite hingewiesen. Da der **1.7.** naht, wäre der Verlag allen AbonnentInnen dankbar, wenn sie ein kurzes Postkärtchen mit der gültigen Anschrift, alter und **NEUER PLZ** schicken könnten, das würde unseren Aufwand zur Umstellung erheblich reduzieren. Aber erstmal gibts Urlaub, verlagsmäßig läuft also im Juni nichts mehr!

Die REDs

p.s.: Liest eigentlich irgend jemand das Editorial? (Klar doch — ich muß hindurch! d.S.)

Impressum *Forum Recht (FoR)* — **11. Jahrgang**

Herausgeber: Bundesarbeitskreis kritischer Juragruppen (BAKJ) und AG rechtspolitischer Initiativen und Fachschaften. **Mitherausgeber:** AStA FU, Berlin; AStA Uni Bielefeld. **Verlag:** Recht & Billig Verlag, Falkstr. 13, 33602 Bielefeld, ☎ (0521) 6 76 96 (Bestellungen, Mitteilungen zu Vertriebs- und Verwaltungskram bitte schriftlich an diese Adresse). **Bankverbindung:** Kto-Nr. 6488-302, Postbank Hannover (BLZ 250 100 30).
Redaktion: Katrin Bandini (Köln), Regina Franke (Bielefeld), Bernd Jansen (Bonn), Ralf Kleindiek (Gießen), Nicola Kriesel (Göttingen), Matthias Mahlmann (Berlin), Christian Rath (Freiburg), Georg Restle (Freiburg), Rainer Schäfer-Eikermann (Bielefeld), Ute Schenkel (Leipzig), Henrik Solf (Göttingen), Eyk Ueberschär (Potsdam/Münster), Stefanie Zieglwalner (Freiburg). **Redaktionsanschrift:** c/o Georg Restle, Bettackerstr. 25, 79115 Freiburg, ☎ 0761/49 34 51 (Manuskripte, LeserInnenbriefe sowie sonstige Beiträge und Materialien bitte an diese Adresse). **V.i.S.d.P.:** Rainer Schäfer-Eikermann, Falkstr. 13, 33602 Bielefeld (Die Artikel bringen verschiedene Meinungen zum Ausdruck. Nicht jede Aussage wird von den Herausgebern bzw. der Redaktion geteilt.). **Satz:** Rainer Schäfer-Eikermann, Falkstr. 13, 33602 Bielefeld. **Layout:** Henrik Solf (Göttingen). **Druck:** AJZ Druck und Verlag, Heeper Str. 132, 33607 Bielefeld. **Erscheinungsweise:** vierteljährlich. **Bezugspreise:** (jeweils incl. 7 % MwSt. und Versand) Einzelheft 4,00 DM + 1,50 DM Porto (nur direkt beim Verlag), Jahresabonnement (4 Ausgaben) 16,00 DM, Förderabonnement ab 20,00 DM (es sollten i.d.R. 50,00 DM sein). **Hinweis gem. § 26 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz:** Die AbonnentInnen von *Forum Recht* sind in einer Adressendatei gespeichert, die mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung geführt wird. **Eigentumsvorbehalt:** Dieses Heft bleibt bis zur Aushändigung Eigentum des Verlags. „Zur-Habe-Nahme" ist keine Aushändigung i.S.d. Vorbehalts. Nicht ausgehändigte Hefte sind unter Angabe der Gründe der Nichtaushändigung an den Verlag zurückzusenden.
Spendenkonto: BAKJ c/o Christian Rath (Freiburg), Kto.-Nr. 188 586 60, Sparkasse Freiburg (BLZ 680 501 01). **ISSN:** 0930-6420.

Schönes neues Weltrecht

Spätestens seit dem zweiten Golfkrieg und der Verkündung der „Neuen Weltordnung" steht das Völkerrecht wieder im Zentrum der gesellschaftlichen Debatte.

Die Vereinten Nationen und das völkerrechtliche Regelungswerk befinden sich jedoch noch immer auf dem Stand des Kalten Krieges.

Zwar liefern sich die beiden Supermächte nicht mehr wie noch vor kurzem erbitterte politische und ideologische Scharmützel um ihre Einflußsphären; Konflikte spielen sich jetzt vermehrt auf Nord-Süd- und Christentum-Islam-Ebene ab. Der Norden gibt nun vereinigt den Ton an.

Nur vor diesem Hintergrund ist die Reformierbarkeit der Vereinten Nationen und des Völkerrechts zu diskutieren.

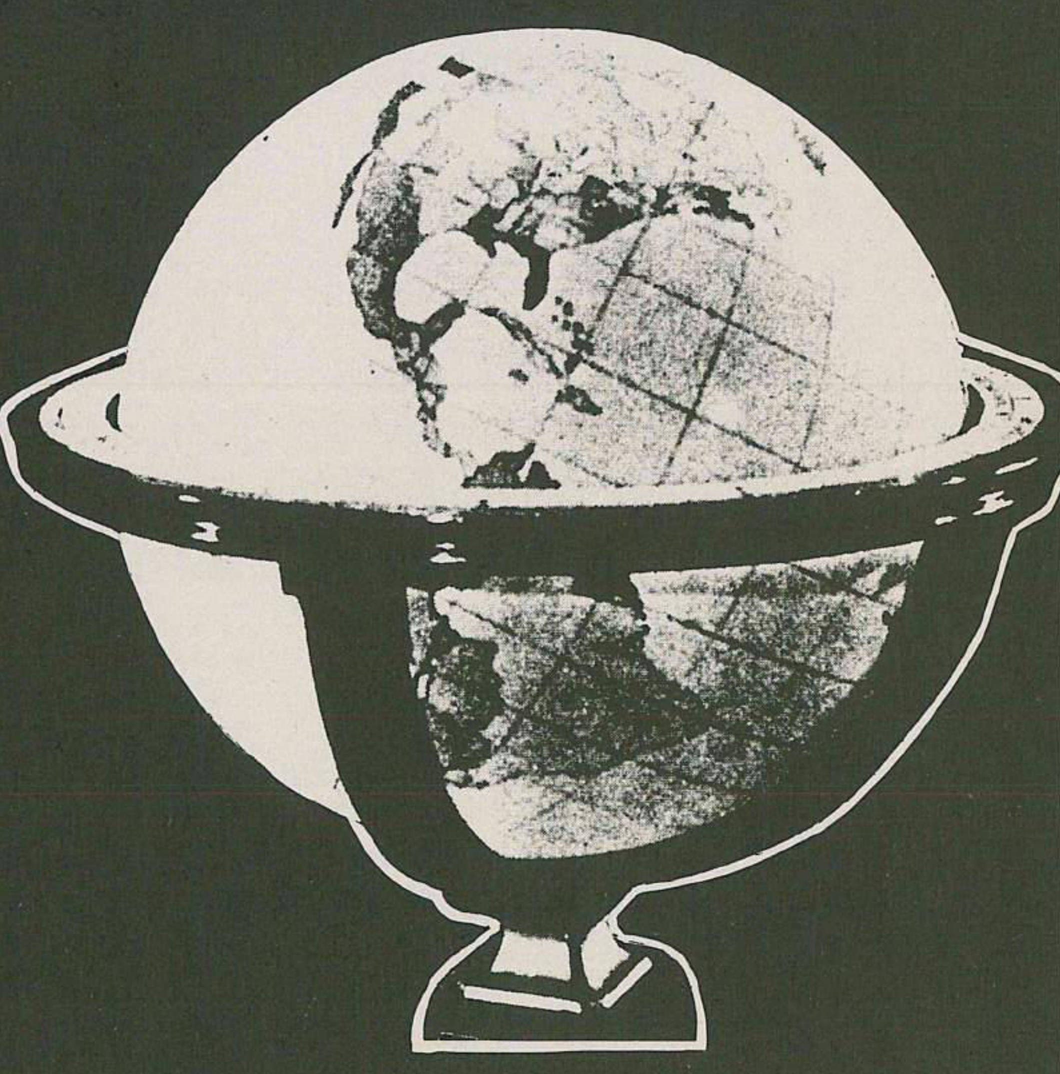
Konvertierte linke InternationalistInnen reklamieren indessen eine neue Weltinnenpolitik. Dies entspricht der Vorstellung, die globalen Probleme mit einheitlichem Recht und einheitlichen Institutionen zu regeln.

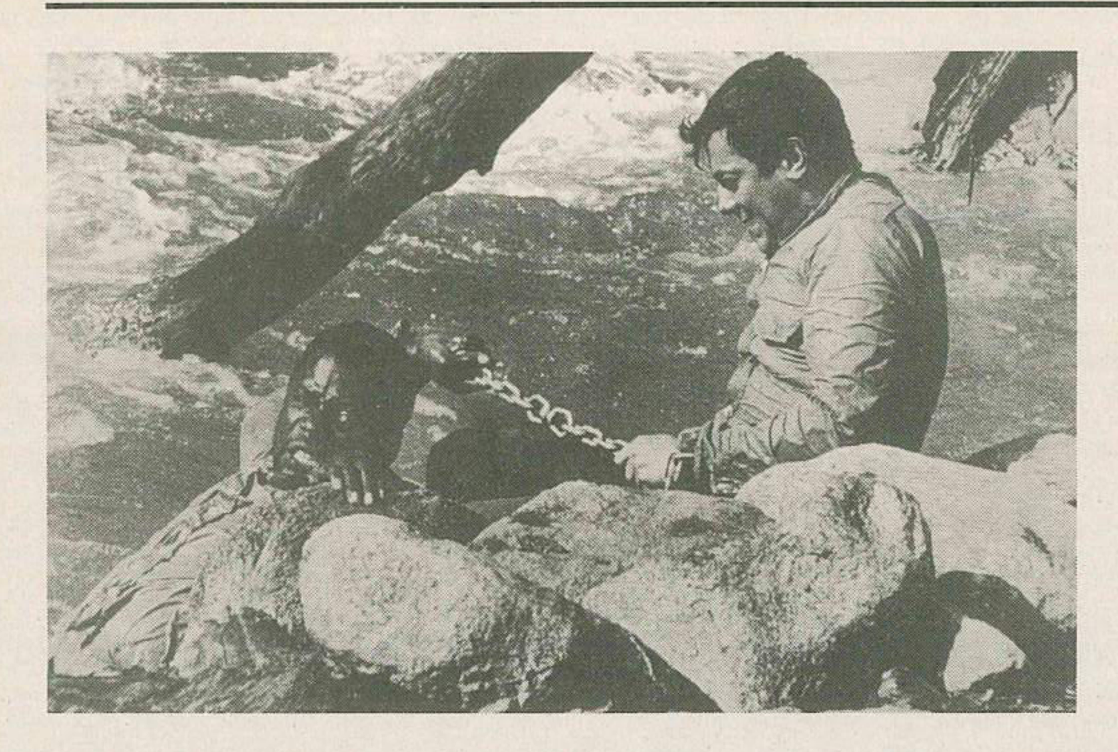
Ob das angestrebte „Weltrecht" steuerungsfähig ist oder überhaupt sein kann — diese Frage wird in dem vorliegenden Heft aufgeworfen.

Die derzeitige Situation läßt eine bloße Funktionalisierung solcher Bestrebungen zur innenpolitischen Durchsetzbarkeit außenpolitischer Interessen näher liegen. Die Debatte um out-of-area-Einsätze der Bundeswehr ist hierfür ein Beispiel.

Auch steht zu befürchten, daß durch eine Globalisierung von Rechtsgebieten den nationalen Parlamenten Entscheidungsbefugnisse entzogen werden, um diese auf kaum kontrollierbare Weltinstanzen zu übertragen — Erfahrungen auf der vergleichsweise überschaubaren europäischen Ebene (vgl. Heft 4/92) bestätigen dies.

die REDs





Irgendwie hängt alles zusammen: *Flucht in Ketten* (1958)

Weltwirtschaft: Recht der Reichsten

Entstehung und Hintergründe von IWF, Weltbank und GATT[1]

Katja Schenkel

Im Jahre 1944 trafen sich Vertreter von 44 Industrieländern (IL), darunter auch die UdSSR, in Bretton Woods, USA, um die Grundlagen für ein multilaterales, liberales Weltwährungs- und -handelssystem zu legen. Hintergründe dieser Bestrebungen waren zweierlei:

Zum einen hatten sich die wirtschaftlichen Machtverhältnisse auf der nordwestlichen Halbkugel neu verteilt. Die USA hatten während des Zweiten Weltkriegs Großbritannien als Weltwirtschaftsmacht Nr. 1 abgelöst und drängten nun — mit dem Ziel, us-amerikanischen Waren und Kapital den Weg in die anderen Marktwirtschaften der Erde zu ebnen — auf ein Ende der protektionistischen Maßnahmen und der Monopolstellung Großbritanniens und anderer westeuropäischer Staaten in verschiedenen Wirtschaftsbereichen. Die durch die Kriegsteilnahme wirtschaftlich darniederliegenden europäischen Staaten erhofften sich von der Schaffung einer multilateralen Kreditinstitution günstige Wiederaufbaukredite.

Zum anderen hoffte man, durch eine Ordnung des Welthandels- und -finanzsystems Weltwirtschaftskrisen wie der durch den us-amerikanischen Börsensturz 1929 ausgelösten vorbeugen zu können.

Der IWF und die WB wurden auf der Konferenz von Bretton Woods gegründet und nahmen 1945 bzw. 1946 ihre Arbeit auf.

Der IWF sollte die Regulierung bzw. Überwachung des Systems fester Wechselkurse übernehmen und bei kurzfristigen Zahlungsbilanzungleichgewichten Kredite zur Verfügung stellen. Leitwährung, an die die Wechselkurse der Mitgliedstaaten gekoppelt waren, war bis 1973 der US-$. Dies bedeutete, daß die USA im Falle eines Zahlungsbilanzdefizits lediglich ihre Banknotenpresse in Gang setzen mußten, während sich alle anderen Mitgliedstaaten in einem solchen Fall einem IWF-Anpassungsprogramm unterziehen mußten.

Die Weltbank sollte denjenigen Staaten vorübergehend unter die Arme greifen und zu einem Start in den kapitalistischen Weltmarkt verhelfen, die noch nicht in der Lage waren, aus eigener Kraft an einem solchen liberalen Welthandelssystem teilzunehmen. Dies betraf zum einen die vom Krieg zerstörten europäischen Staaten und einige wenige „unabhängige" Entwicklungsländer.

Der Großteil der Dritte-Welt-Staaten konnte sich damals kein Gehör verschaffen: Lateinamerika stand unter erheblichem Einfluß der USA, während die meisten übrigen Entwicklungsländer (EL) als Kolonien von ihren „Mutterländern" repräsentiert wurden.[2] Nachdem die Wiederaufbaufunktion in Europa ab 1948 von Marshallplan und OECD übernommen worden war, wurde die Weltbank zu einer reinen „Entwicklungshilfe"-Organisation. Die WB ist heute die größte multilaterale Organisation für Entwicklungskredite; der Anteil der WB-Kredite an den Entwicklungskrediten insgesamt beträgt 5%[3].

Ein weiterer Hauptpfeiler der neuen Weltwirtschaftsordnung wurde mit dem Vertrag über die Liberalisierung des Welthandels geschaffen. 54 Nationen unterzeichneten 1958 die ‚Havanna-Charta', Ergebnis einer Weltwirtschaftskonferenz in Havanna 1957. Inhalt der ‚Havanna-Charta' waren die internationale Harmonisierung der Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitiken mit Zielen wie der Hebung des Lebensstandards, Sicherung der Vollbeschäftigung, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wiederaufbaus. Dem Erreichen dieser Ziele sollte eine neu zu gründende Internationale Handelsorganisation/International Trade Organisation (ITO) behilflich sein, die für die Durchsetzung einer liberalen und ansatzweise „gerechten" Handelspolitik sorgen sollte (Meistbegünstigung, Abbau des Protektionismus, Verhinderung wettbewerbsbeschränkender Han-

delspraktiken, Regulierung der Rohstoffmärkte). Die Ratifizierung der ‚Havanna-Charta' scheiterte am Widerstand des US-Kongresses, und an die Stelle der ITO traten die GATT-Vereinbarungen, die zwar die liberalisierenden Elemente der ITO, jedoch nicht ihre Regulierungsbestrebungen (Internationale Rohstoffabkommen als Versuch, die Erlöse aus Rohstoffverkäufen zu stabilisieren) beinhalteten.

Fehlende Einflußmöglichkeiten der Entwicklungsländer im GATT

Die GATT-Regelungen basieren auf Entscheidungen der gleichberechtigten Mitgliedstaaten. Entscheidungsgremium ist die ‚Versammlung der Vertragsparteien', die in der Regel jährlich stattfindet.

Art. XXV, Abschnitte 4 und 5 des GATT-Vertragstextes bestimmen, daß Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, in Ausnahmefällen mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden. Die Änderung einiger Artikel bedarf der Einstimmigkeit aller Mitglieder (Art. XXX, 1).

Das zahlenmäßige Übergewicht der Entwicklungsländer im GATT täuscht über deren tatsächlichen Einfluß auf die Verhandlungsrunden und die GATT-Politik hinweg:

Können Handelskonflikte zwischen zwei oder mehreren Handelspartnern nicht mittels des vom GATT-Vertrag vorgesehenen Schlichtungsmechanismus beigelegt werden, kann sich der wirtschaftlich Stärkere gegenüber dem Schwächeren durchsetzen, ohne internationale Maßnahmen befürchten zu müssen:

Die Art. XXII und XXIII bilden die Grundlage für das Verfahren, nach dem sich die Vertragsparteien im Falle eines Handelsstreits richten sollen. Entsteht ein solcher, so werden sie dazu aufgefordert, sich „zu konsultieren". Wird auf diesem Wege kein Ergebnis erreicht, so wird ein von allen Vertragsparteien einberufener Ausschuß mit der Streitsache beauftragt, der Empfehlungen zur Beilegung des Konflikts erstellt. Setzt eine der Parteien diese Empfehlungen nicht um, so ist die andere dazu berechtigt, wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen, die in ihrer Wirkung dem wirtschaftlichen Schaden entsprechen, den sie durch die vertragsbrüchige Partei erleidet.

Während der letzten Jahre wurde der Schlichtungsmechanismus zunehmend überlastet: die Zahl der Handelskonflikte unter den GATT-Mitgliedern ist gestiegen, und der Prozeß, die Schlichtungsausschüsse so zu besetzen, daß ihre Empfehlungen Anerkennung fanden — insbesondere dann, wenn die „angeklagte" Partei eine starke Handelsmacht war — wurde immer schwieriger und langwieriger.

Ein Beispiel des Scheiterns dieses Mechanismus bildet der Zucker-Exportquoten-Streit zwischen Nicaragua und den USA: Die USA wurden vom zuständigen Ausschuß dazu aufgefordert, ihre Außenhandelspolitik gegenüber Nicaragua zu ändern, taten dies jedoch nicht — mit der Anmerkung, Nicaragua könne ja entsprechende Maßnahmen gegen die USA ergreifen.

Daß diese „Vergeltungsmaßnahmen" für wirtschaftlich ähnlich starke Handelspartner durchführbar sein mögen, für wirtschaftlich schwächere Staaten (also z.B. EL gegenüber IL) jedoch keine realistische, auch nur im geringsten erfolgversprechende Form der Auseinandersetzung darstellen, zeigt, daß dem GATT-Vertrag hier offensichtlich ein Sanktionsmechanismus fehlt.

Das vertragliche Regelwerk des GATT wird in Verhandlungsrunden (seit 1986 läuft die sog. Uruguay-Runde) den sich weltweit ändernden Handelsinteressen angepaßt.

Die EL hatten auch hier bisher nichts zu gewinnen. Ihre Delegationen sind zumeist nur sporadisch anwesend und haben sich nicht zu einer gemeinsamen Interessenvertretung (wie etwa die ‚Gruppe der 77' in der UNCTAD) zusammengeschlossen.

Die z.Zt. wirksamen Ausnahmeregelungen zugunsten der ärmeren Vertragsparteien, die im Rahmen der Uruguay-Runde schon wieder zur Diskussion standen, betreffen nach Seitz[4]

- das Zugeständnis, in Ländern mit niederem Einkommen Maßnahmen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige und zum Schutz der nationalen Wirtschaftspolitik zu ergreifen;
- die Aufhebung des Meistbegünstigungsprinzips[5] gegenüber EL, d.h. die Möglichkeit, mit EL bzw. zwischen EL Präferenzabkommen zu vereinbaren (wie z.B. im Rahmen des von der UNCTAD verwalteten Allgemeinen Präferenzsystems oder der Lomé-Abkommen[6] der EG);
- die Befreiung von der Reziprozitätspflicht, d.h. von den weniger entwickelten Vertragsparteien werden keine Gegenleistungen für gewährte Zugeständnisse erwartet.

Wie wir seit Monaten, ja Jahren, beobachten können, werden die Ergebnisse der Uruguay-Runde lediglich zwischen der Triade (EG, USA, Japan) ausgehandelt bzw. herausgezögert, von genau jenen Handelsblöcken bzw. Staaten, die auch in IWF und WB „das Sagen" haben.

Daß die IL den von ihnen vielgepriesenen Zustand des Freihandels nicht etwa als umfassendes Ziel der GATT-Verhandlungen, sondern als pures Mittel zur Durchsetzung ihrer nationalen Interessen betrachten, wird deutlich, wenn sie sich untereinander jahrelang um den Abbau von Landwirtschaftssubventionen oder um ein Ende des Protektionismus gegen verarbeitete Produkte (z.B. Textilien) streiten.

Unberührt von den Liberalisierungsmaßnahmen des GATT existiert seit 1974 beispielsweise das Multi-Faser-Abkommen (MFA), das ca. 90%[7] des Welthandels mit Textilien regelt und die IL dazu berechtigt, Einfuhrquoten für Textilien aus EL festzulegen. Die betroffenen EL pochen seit Jahren auf eine Eingliederung des Textilhandels in den GATT-Vertrag — bisher mit dem geringen Erfolg, daß die MFA-Regelungen voraussichtlich „nur noch" für die kommenden zehn Jahre gelten werden.

Aber auch andere — neu zu schließende — Sonderabkommen stehen auf der Agenda der Uruguay-Runde: Die IL konnten sich mit ihrer Forderung, den Schutz „geistigen Eigentums" und den Dienstleistungsverkehr in den GATT-Vertrag einzubeziehen, nicht gegen die EL durchsetzen, die zu recht die verstärkte Monopolisierung der IL-Konzerne in diesen Bereichen befürchten. Sie planen nun, Sonderabkommen abzuschließen, die aus dem GATT ausgegliedert werden und nur für die Staaten gelten, die sich daran beteiligen. Für den Großteil der EL, wollen sie in Sachen Patentrecht und Dienstleistungen nicht noch weiter auf dem Weltmarkt zurückfallen, kommt diese Taktik der Devise „Friß, Vogel, oder stirb" gleich.[8]

... sowie in den kapitalgesellschaftlich strukturierten Institutionen IWF ...

Will ein Land Mitglied des IWF werden, so muß es sich finanziell an dessen „Grundkapital" beteiligen. Zu diesem Zweck wird ihm eine Quote zugeteilt, die sich nach seiner Wirtschaftskraft (Formel aus Volkseinkommen, Währungsreserven, Ein- und Ausfuhrschwankungen, Verhältnis zwischen Exporten und Nationaleinkommen) richtet. Diese Quote bestimmt zum einen den Stimmrechtsanteil des entsprechenden Landes im Fonds, zum anderen den Umfang seiner möglichen Kreditaufnahme. In der Geschichte des IWF spielten neben den Wirtschaftsdaten allerdings auch immer wieder politische Erwägungen bei der Vergabe der Quoten eine Rolle. Beispielsweise wurde

Anmerkungen

1 IWF: Internationaler Währungsfonds; GATT: General Agreement on Tariffs and Trade/Internationales Zoll- und Handelsabkommen
2 Chahoud, T., Zur Entwicklung von Währungsfond und Weltbank seit der Konferenz von Bretton Woods, in: Gegen IWF und Weltbank, Köln 1989, 68f
3 Sander/Sommer, 90
4 Seitz, *blätter des iz3w*, 23
5 Der GATT-Vertrag schreibt das Prinzip der Meistbegünstigung für die Mitgliedstaaten fest. Dies bedeutet, daß ein Staat, der einem anderen handelspolitische Vergünstigungen einräumt, diese allen anderen Staaten ebenfalls einräumen muß.
6 zu den Lomé-Abkommen vgl.: Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit: Handbuch für Internationale Zusammenarbeit, Baden-Baden. (Lose-Blatt-Sammlung)
7 *Analyse und Kritik*, 19
8 Einen guten Überblick über die Verhandlungsthemen der Uruguay-Runde enthält *Analyse und Kritik*.

als Zugeständnis an die OPEC-Länder nach der ersten Ölkrise 1975/76 deren Quote auf 10% verdoppelt, um sie stärker in das Weltfinanzsystem einzubinden; die Quoten der EL entsprechen bis heute nicht ihren ökonomischen Daten.[9]

Dieses Quotensystem nach Art einer Kapitalgesellschaft führt zu einer grundlegenden Diskrepanz zwischen dem Stimmrechtsanteil der Gruppe der EL und dem der IL: 1986 entfiel auf die Gruppe der IL (20% der Mitglieder) eine Quote von 62%, während die EL (zwischen 70 und 80% der Mitglieder) eine gemeinsame Quote von knapp 25% (ohne OPEC-Länder) erreichten. Die USA halten mit ihrer Quote von ca. 20% eine Sperrminorität, da fast alle wichtigen Entscheidungen mit einer Mehrheit von 85% getroffen werden müssen.[10]

Wichtigstes Gremium des IWF ist das Exekutivdirektorium: es überwacht die Wechselkurse der Mitglieder, entscheidet über Ziehungswünsche und die damit verbundenen Auflagenprogramme und überprüft die Wirksamkeit der laufenden Anpassungsprogramme. Das Exekutivdirektorium umfaßt 22 Mitglieder, wovon 5 von den Staaten mit den höchsten Quoten/Stimmrechten (USA, GB, BRD, Frankreich, Japan) gestellt werden. Ein weiterer Sitz entfällt aufgrund seiner hohen Finanzierungsleistungen (Regierungen können über die Quote hinaus Kredite an den IWF vergeben) seit 1978 auf Saudi-Arabien. Die übrigen 16 Direktoren vertreten Gruppierungen von Ländern, d.h. mehrere EL schließen sich zusammen, um gemeinsam einen Vertreter zu wählen.

... und Weltbankgruppe

In der Weltbankgruppe (WB) sind die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/International Bank for Reconstruction and Development (IBRD, gegründet 1945) sowie deren drei Tochtergesellschaften, die Internationale Finanz Corporation (IFC, 1956), die Internationale Entwicklungsorganisation/International Development Association (IDA, 1960) und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA, 1988) zusammengefaßt.

Voraussetzung für eine Mitgliedschaft bei der WB ist die Mitgliedschaft beim IWF.

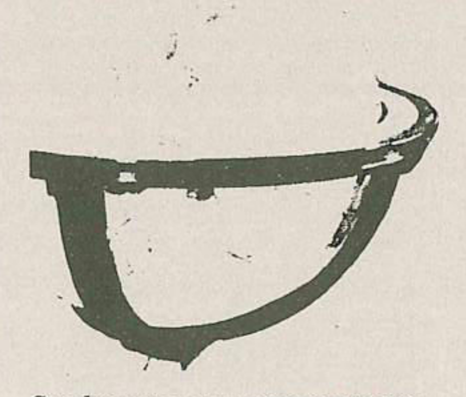
Die Organisationsstruktur der WB-Gesellschaften ist im Prinzip die gleiche wie die des IWF: oberstes Organ ist der Gouverneursrat, der unter Vorbehalt einiger grundlegender Aufgaben alle geschäftsführenden Befugnisse dem Direktorium übertragen hat. Jedes Mitgliedsland entsendet einen Vertreter in den Gouverneursrat, dessen Stimmgewicht — wie beim IWF — von dem Kapitalanteil abhängt, den das entsprechende Land der WB als gezeichnetes Kapital zur Verfügung gestellt hat. Der Gouverneursrat hält eine Jahresversammlung ab, die als IWF- und Weltbanktagung bekannt ist und sich zu einem Treffpunkt der internationalen Finanzwelt entwickelt hat.

Das Direktorium entscheidet über die Geschäftspolitik der Bank und beschließt über alle Darlehens- und Kreditvorschläge. Es besteht derzeit aus 22 Mitgliedern, wobei — äquivalent zum IWF — fünf Direktoren von den Ländern mit den höchsten Kapitalanteilen gestellt werden; die übrigen werden von den Gouverneuren der verbleibenden 150 Mitgliedsländer gewählt. Die USA verfügen allein über ca. 20% der Stimmen, die Gruppe der IL insgesamt (14% der Mitglieder) über 66%.[11] Das Prinzip der Kapitalgesellschaft (Mitspracherecht je nach Anteil am gezeichneten Kapital) wirkt sich also auch hier dahingehend für die große Gruppe der EL aus, daß es ihnen selbst im Falle eines einstimmigen Konsenses innerhalb ihrer Gruppe unmöglich ist, irgendeinen Vorschlag gegen den Willen der IL innerhalb der WB durchzusetzen. In diesem Zusammenhang erscheint es zynisch, die „genossenschaftliche Struktur"[12] der Weltbank (Kreditgeber und Kreditnehmer sind gemeinsam an der Beschlußfassung beteiligt) in den Vordergrund zu stellen.

Die Direktoren wählen einen Präsidenten, der dem Direktorium Vorschläge unterbreiten kann und für einige geschäftliche und organisatorische Dinge zuständig ist. Alle WB-Präsidenten waren bisher US-Amerikaner.

Die eingangs genannten vier WB-Organisationen vergeben Kredite unter verschiedenen Bedingungen und Voraussetzungen, wobei nur die IDA-Kredite für die ärmsten Länder der Welt (nach WB-Einteilung 1991 „über 40"[13]) von Bedeutung sind, da sie im Gegensatz zu den IBRD- oder IFC-Krediten zinsfrei sind und eine sehr lange Laufzeit haben.

Anfang der 80er Jahre betrug der Anteil der IDA-Kredite an den WB-Krediten etwa 30%[14]. Dieser Anteil dürfte bis heute gesunken sein, da sich die wirtschaftlich stärksten IDA-Mitglieder USA, BRD und Japan einer Mittelaufstockung der IDA widersetzen.



Strukturanpassungsprogramme

1980 führte die WB sog. ‚Strukturanpassungskredite' ein. In enger Zusammenarbeit mit dem IWF erstellt sie Programmpakete für kreditsuchende Länder, an die sich diese halten müssen, wollen sie die Kreditsumme teilweise oder gar in vollem Umfang beanspruchen.

Die WB ist „bis heute primär eine Interessen-Institution der Industrieländer, die dazu beitragen soll, Privatkapital in Entwicklungsländern produktiv zu verwerten. Dies verdeutlicht die Tatsache, daß selbst in den 70er Jahren die „least developed countries" weniger als zehn Prozent aller IBRD/IDA-Kredite erhielten."[15]

Neben den strukturimmanenten Ungerechtigkeiten (Stimmrechtsverteilung) ist vor allem die Härte der Auflagen zu kritisieren, die im allgemeinen hauptsächlich die unteren Bevölkerungsschichten der Schuldnerländer treffen und das betroffene Land für die Zeit ihrer Durchführung des wirtschaftspolitischen Selbstbestimmungsrechts berauben.

Nach Chahoud[16] bedeutet die sogenannte Beseitigung der Ineffizienz des öffentlichen Sektors und die Einführung marktorientierter Preispolitiken für die Bevölkerungsmehrheit stets Massenentlassungen, Streichung der Subventionen für Grundnahrungsmittel bzw. für das öffentliche Transportwesen, Kürzungen im Gesundheits- und Bildungswesen.

Ein grundsätzlicher Kritikpunkt an der Politik des IWF ist seine einseitige Ausrichtung an der monetären Zahlungsbilanztheorie:

Der IWF macht für Zahlungsbilanzprobleme eine hohe Inflationsrate des entsprechenden Landes verantwortlich, die steigende Importe und sinkende Exporte zur Folge hat. Nach monetaristischen Grundprinzipien kann einer Inflation nur durch die Verringerung der Geldmenge auf Staats- und Privatebene begegnet werden. Darauf zielen die IWF- und WB-Auflagen ab. Abgesehen davon, daß sie bisher in den allerwenigsten Fällen kurzfristig zu einem Inflationsrückgang geführt haben, können sie zahlreiche negative Effekte auslösen.[17] Sander, Sommer[18] fassen zusammen: „Die wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF sind alles in allem ein äußerst unsoziales, reaktionäres und menschenverachtendes Paket. Konflikte in der Gesellschaft werden vorprogrammiert und verschärft; Konflikte, die dann ein Polizei- und Militärapparat niederhält."

Reformvorschläge und Alternativen zur herrschenden Weltwirtschaftsordnung

In wenigen Sätzen alle wichtigen Ansätze zur Reform oder Veränderung der herrschenden Weltwirtschaftsordnung (auf die sich IWF, WB und GATT schließlich stützen und die sie maßgeblich verteidigen, weil sie in ihrer Logik keine Alternative hat) darzustellen, ist nicht möglich. Ich möchte deshalb an dieser Stelle auf die im Literaturverzeichnis aufgeführten sehr nützlichen, verständlich geschriebenen und aktuellen Bücher von Wagner sowie Trägerkreis (...)/Grüne verweisen.

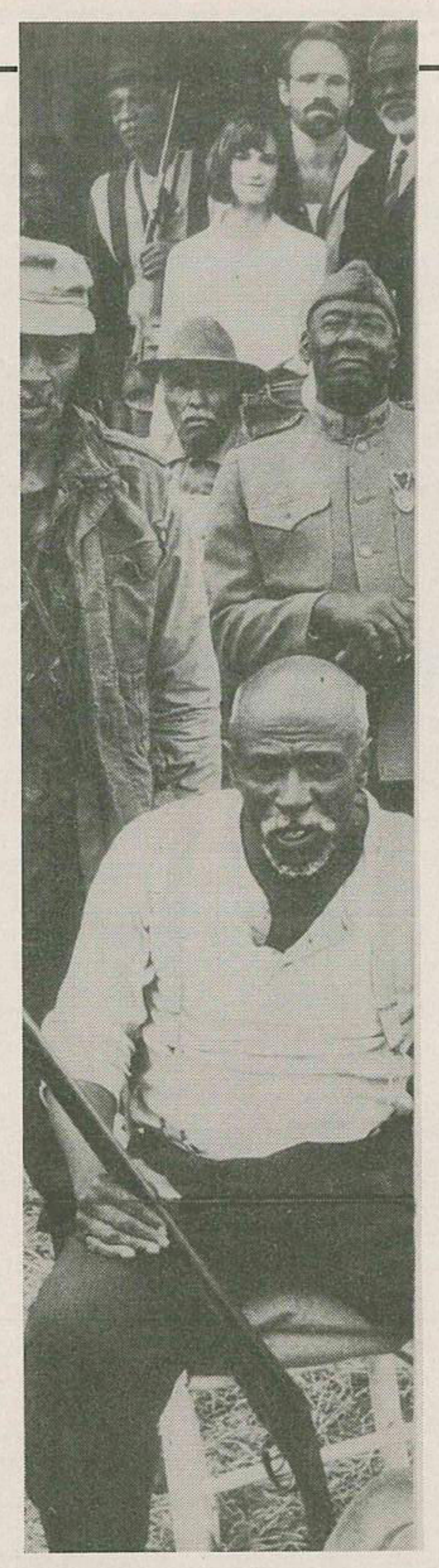
Die Forderung der EL nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung" wird nun zwar bald 20 Jahre alt, hat an Brisanz jedoch gewonnen. Erarbeitet wurde dieses Paket zur Neuordnung der Weltwirtschaft innerhalb der UNCTAD IV[19] im Jahr 1976. Seine wichtigsten Elemente beinhalten:

1) Integriertes Rohstoffprogramm (Koordinierung vieler einzelner Rohstoffabkommen u.a. zur Erzielung „gerechter" und stabiler Preise und Erlöse)
2) Hilfe bei der Industrialisierung der EL (die EL strebten einen Anteil von 25% an der Weltindustriegüterproduktion bis zum Jahr 2000 an — 1975 lag dieser Anteil bei ca. 7%)
3) Bildung verschiedener Produzentenkartelle
4) Souveränität, Enteignung von ausländischem Eigentum nach nationalem Recht, nicht nach Völkerrecht
5) Neuordnung des Weltwährungssystems
6) Weltumschuldungskonferenz mit dem Ziel eines generellen Schuldenmoratoriums
7) Erfüllung des 1%- bzw 0,7%-Ziels bis zum Jahr 1978 (Anteil der Entwicklungshilfe am Staatshaushalt der IL)
8) Transfer von Technologie in EL zu Vorzugsbedingungen
9) Förderung der Nahrungsmittelerzeugung, Nahrungsmittelhilfe
10) Kontrolle der multinationalen Unternehmen.

Dieses Bündel ist einmalig: es stellt den umfangreichsten Forderungskatalog bezüglich der Weltwirtschaftsordnung dar, den alle EL je gemeinsam aufgestellt haben. Das Konzept für eine „Neue Weltwirtschaftsordnung" wurde über Jahre hinweg in und auch außerhalb der UNCTAD diskutiert, jedoch von den IL (mit Ausnahme von Holland und Schweden)[20] nie akzeptiert.

Ziel jeder Entwicklungsstrategie sollte meiner Ansicht nach die finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit der EL von den IL sein. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre die Orientierung auf die regionalen Märkte und die Intensivierung des Süd-Süd-Handels. Eines der ersten Probleme, die sich bei dieser Überlegung stellen, ist die Tatsache, daß sich ein „Intra-EL-Handel" im Moment auf Nahrungsmittel- und Industrierohstoffe beschränken würde und damit nicht besonders ins Gewicht fiele. Die Industrialisierung der EL (s.o.) ist deshalb unverzichtbar. Eine Möglichkeit, die Industrialisierung zu beschleunigen, wäre ein genereller Schuldenerlaß (vgl. Punkt 6). Dieser wäre auch Voraussetzung zur teilweisen Befreiung vieler EL vom Zwang der Devisenerwirtschaftung, denn diese ist der Hauptgrund für die Exportabhängigkeit vieler EL.

Sinkt die Abhängigkeit einer Volkswirtschaft vom „Rohstoffexport-um-jeden-



Wenn das Faß überläuft: *Ein Aufstand alter Männer* (1987)

Preis", so steigt die Bereitschaft, gemeinsam mit anderen Staaten Rohstoffkartelle mit dem Ziel der Preissteigerung (vgl. Punkt 3) zu bilden, die dann auch größere Erfolgschancen hätten.

Ein genereller Schuldenerlaß ist allerdings ein zweischneidiges Schwert, denn direkt werden dadurch lediglich die betroffenen Regierungen unterstützt, Regierungen, die in den allermeisten Fällen beispielsweise einen verglichen mit anderen Haushaltsposten gigantischen Militäretat unterhalten.

Hier stellt sich nun die Frage, ob es sinnvoll ist, den Erlaß von Schulden an bestimmte Auflagen zu knüpfen (wie sie z.B. in bezug auf Umweltschutzmaßnahmen von IWF und WB schon seit einiger Zeit erhoben werden). Ziemlich unwahrscheinlich ist allerdings, daß IWF oder WB einen Schuldenerlaß an Auflagen wie „Landreform" oder andere Veränderungen, die die Macht- und Besitzverhältnisse (die ja in den meisten EL für die Armut der Masse der Bevölkerung maßgeblich verantwortlich sind) angreifen, koppeln würden.

Es stellt sich die Frage nach einer grundsätzlichen Reform der dargestellten Institutionen. Allein das unleugbare Interesse der IL an diesem System läßt grundlegende Änderungen nicht realistisch erscheinen.[21]

Katja Schenkel studiert Volkswirtschaft an der Fernuni Hagen und lebt in Villingen

FoR

Literatur:

Altvater, E. u.a. (Hrsg.), Die Armut der Nationen, Berlin 1987
analyse und kritik, Nr. 347, 21. Oktober 1992
blätter des iz3w, Nr. 160, Freiburg 1989
Ferber, M. u.a., Internationaler Währungsfonds, Weltbank, IFC, IDA, Frankfurt 1985
Jackson, J.H., The World Trading System. Massachusetts 1989
Liebich, F.K. (Hrsg.), Das GATT, Baden-Baden 1961
Petersmann, H.G., Die Weltbankgruppe und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA), Saarbrücken 1987
Sander, P./Sommer, M., IWF — Weltbank, Stuttgart 1992
Trägerkreis des Internationalen Gegenkongresses der IWF/Weltbank-Kampagne, Die Grünen im Bundestag (Hrsg.), Gegen IWF und Weltbank, Köln 1989
Wagner, N. u.a., Ökonomie der Entwicklungsländer, Stuttgart 1989
Weltbank (Hrsg.), Jahresbericht 1991, Washington 1992

Anmerkungen

9 Sander/Sommer, 30f
10 ebda.
11 ebda., 79
12 Petersmann, 4
13 Weltbank, Jahresbericht 1991, 3
14 Sander/Sommer, 92
15 ebda., 101
16 Chahoud, in: Altvater, 50
17 vgl. hierzu ausführlich: Sander/Sommer, 62ff
18 ebda., 73
19 Die UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) wurde 1964 als ständiges Organ der UN-Vollversammlung gegründet. Dahinter stand der Wunsch der EL und auch der Staatshandelsländer nach einer „Welthandelsorganisation" als Forum zu Diskussion und Lösung anstehender Welthandelsprobleme mit dem Ziel, die EL in die Weltwirtschaft zu integrieren.
20 Wagner, 143
21 Die/der interessierte LeserIn findet eine ausführliche, vielseitige und interessante Diskussion des Problems in: Trägerkreis (...)/ Grüne, Gegen IWF und Weltbank



Auf dem Wege zur Neuen Weltordnung ... (*Die glorreichen Sieben* - 1960)

Krieg oder Frieden

Deutsche Soldaten in einer nicht so ganz neuen Weltordnung

Renate Lüdeke

Seit dem Untergang der UdSSR als Weltmacht wird die Beschlußfassung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht mehr durch das i.S. der jeweiligen Blockinteressen ausgeübte Vetorecht verhindert. Dadurch wird im Bereich der sog. Sicherheitspolitik der UNO fast alles machbar. In die weltweite Diskussion, was machbar sein soll, gliedert sich die in Deutschland umstrittene Frage ein, ob und inwieweit die Bundeswehr an militärischen Aktionen der VN beteiligt sein soll.

Gingen alle bundesdeutschen Regierungen bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre davon aus, daß das Grundgesetz den Einsatz deutscher Soldaten außer zur Landesverteidigung (Artt. 87a Abs. 2, 115a GG) bzw. zur kollektiven Verteidigung des NATO-Bündnisgebietes (Artt. 87a Abs. 2, 24 Abs. 2 GG) verbiete, so machte sich insbesondere die CDU/CSU verstärkt die Ansicht eines Teils der staatsrechtlichen Literatur zueigen, nach der auch Einsätze unter dem Befehl der VN und out of area vom GG zugelassen seien.[1] Während die Bundesregierung immer weitere Tatsachen schafft, angefangen von Minensuchtruppen im Golf, über Sanitätssoldaten in Kambodscha, AWACS-Flüge bis hin zum Somalia-Einsatz hat sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht inhaltlich zu den staatsrechtlichen Streitfragen geäußert.[2] Einigkeit herrscht lediglich darüber, daß rein humanitäre Aktionen nicht als Einsätzte i.S. des Art. 87a GG zu werten und somit vom GG zugelassen sind.[3]

Die Charta der VN

Was in der UNO zur Konflikt- und Kriegsbewältigung möglich ist, sollte sich aus deren rechtlicher Grundlage, der Charta, ergeben. Diese sieht neben allen denkbaren friedlichen Mitteln (Artt. 33-41) in den Artt. 42ff militärische Maßnahmen unter Befehlsgewalt des Sicherheitsrates und des Generalstabsausschusses, bestehend aus Militärs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, vor. Voraussetzung für diese Maßnahmen ist nach Art. 43 die Bereitstellung von Streitkräften durch die Mitgliedstaaten der VN. Art und Umfang dieser Bereitstellung soll nach der Charta durch Sonderabkommen festgelegt werden. Solche Abkommen sind bis heute nicht zustandegekommen, da insbesondere die Großmächte niemals daran interessiert waren, militärische Gewalt, wenn auch wegen ihrer fortdauernden Einflußnahme nur teilweise, aus der Hand zu geben. Von den meisten Ländern, allen voran den USA, ist auch in absehbarer Zukunft ein solcher Verzicht auf rein nationale Machtpolitik nicht zu erwarten. So ist also das Konzept der Charta für militärisches Vorgehen nicht zu realisieren.[4]

Geschaffen und praktiziert wurde daher ein anderes militärisches Prinzip: das der Blauhelme. Sie finden in der Charta keine ausdrückliche Grundlage, gelten aber inzwischen durch allgemeinen Konsens bzw. Völkergewohnheitsrecht als legitimiert.

Die Blauhelme

Nach der Grundidee einer friedlichen Truppe sollen die Blauhelme der VN der Friedenserhaltung und -konsolidierung

dienen. Sie treten erst nach Bestehen eines tatsächlichen Waffenstillstandes und mit Zustimmung aller beteiligten Parteien in Aktion. Sie bestehen als SoldatInnen kleiner Staaten und tragen Waffen nur zur Selbstverteidigung. In dieser Form können sie diverse Aufgaben von der Pufferzone zwischen den Parteien bis zur Wahlüberwachung haben, denen eines gemeinsam ist: sie sollen deeskalierend sein. Dementsprechende Einsätze von Blauhelmen (peace keeping), z.B. in Zypern, wo sie als Pufferzone zwischen dem türkischen und dem griechischen Gebiet die Teilung der Bevölkerung zwar nicht vollends überwinden, aber doch zur Entspannung beitragen konnten, haben ihnen weltweite Anerkennung auch der Friedensbewegung erbracht und teilweise gar zu einer Mystifizierung von Blauhelmeinsätzen an sich geführt.[5] Da aber diese Vorgehensweise und Aufgaben der Blauhelme nirgends festgeschrieben sind, ist die grundsätzliche Zustimmung zu allen Blauhelmaktionen blauäugig. Die tatsächliche Form eines Einsatzes wird vielmehr von Fall zu Fall vom Sicherheitsrat, d.h. von den ständigen Mitgliedern, d.h. vor allem von den USA, GB und Frankreich festgelegt. Sie kann durchaus eskalierende Formen annehmen und hat dies im Kongokrieg 1960-65 auch schon getan. Wird den Blauhelmen wie in Somalia der Weg von diversen nationalen Truppenteilen unter Einsatz militärischer Gewalt freigemacht, so wird ihre Friedlichkeit zur Farce. Auch die Entwicklung eines Blauhelmeinsatzes ist in jedem Einzelfall, vor allem bei Großeinsätzen, ungewiß. Wird ein Gebiet von den VN als „befriedet" bezeichnet, so schließt dies nicht aus, daß es dort große Waffendepots und einen hohen Organisationsgrad bewaffneter Gruppierungen gibt, wie z.B. in dem somalischen Ort Belet Ven, an dem seit dem 15. Mai 1993 deutsche Soldaten als Blauhelme geschickt werden.[6]

... am Beispiel Kambodscha

Im November 1991 wurden in Paris die Friedensverträge für Kambodscha unterzeichnet und von allen Parteien dem Einsatz von Blauhelmen zugestimmt. Bis März 1992 wurde die UNO in Kambodscha von einer relativ kleinen Vorbereitungsgruppe vertreten. Dann wurde die Verwaltung des Landes von der United Nations Transitional Authority (UNTAC) übernommen. Diese konnten zwar die Situation relativ ruhig und geordnet halten; befrieden konnten sie das Land bisher nicht. Weiterhin finden Pogrome gegen die vietnamesische Bevölkerung und Überfälle vor allem der Roten Khmer statt; auch die UNO-Truppen werden angegriffen. Gewalt ist in 22 Jahren Krieg zur Gewohnheit geworden. Die sozialen Probleme können nur langsam entschärft werden, teilweise werden sie durch das UN-Personal auch verschlimmert (verstärktes soziales Gefälle, Prostitution). Ein Staatsangehörigkeitsgesetz ist bisher gescheitert. Die Kriegsparteien, allen voran die Roten Khmer, nutzen die oberflächliche Ruhe, um ihre Position zu stärken. Es steht zu befürchten, daß nach Abzug der UNTAC der Krieg wieder voll ausbricht, auf jeden Fall der Rassismus. So wird diese großangelegte UN-Aktion nur begrenzte und vermutlich vorübergehende positive Wirkung zeigen, was sowohl an äußeren Umständen, wie mangelndem Friedenswillen und gesellschaftlicher Zerrüttung, als auch an inneren Mängeln, wie unflexible Organisation von New York aus und schlechte Vorbereitung des Personals auf die lokalen Gegebenheiten liegt.

Das zwangsläufige Mißlingen gutgemeinter Blauhelmeinsätze mit selbstauferlegter Friedlichkeit in kriegsgewillter Umgebung hat immer mehr Stimmen laut werden lassen, den Auftrag der Blauhelme nunmehr als Militärs im klassischen Sinn, nämlich gewalttätig, grundsätzlich auf sog. friedensschaffende i.e. kriegerische Maßnahmen (peace enforcing) auszuweiten.[7] Teilweise wird dazu auch eine neue Truppe der VN außerhalb der Vorgaben der Charta gefordert.[8] Die Forderung nach gewaltsamem Vorgehen entspringt bei vielen aus der Einsicht der Hilflosigkeit gegenüber vieler Kriege. Was aber die Folgen eines solchen Vorgehens sind, außer der Potenzierung der Gewalt und des genau wie bei friedlichen Einsätzen oft unvermeidbaren Scheiterns im Einzelfall, und was für eine Rechtfertigung es für den Einsatz von Gewalt durch die UNO geben soll, dafür wird häufig der Begriff der „Neuen Weltordnung" bemüht, als Grund und Ziel gleichermaßen.

„Neue Weltordnung"

Die alte Weltordnung der zwei Blöcke hat einer neuen Platz gemacht, die geprägt ist von der Vormachtstellung der USA und der reichen Länder des Nordens, und die das sein wird, was vor allem diese Länder aus ihr machen. Geblieben ist als wesentlicher Bestandteil der alten Weltordnung der Nord-Süd-Konflikt, der durch den Wegfall der Konkurrenzsituation zwischen den Weltmächten noch verschärft ist. George Bush, der den Begriff der „Neuen Weltordnung" im zweiten Golfkrieg prägte, wollte daraus „Partnerschaft der Nationen, Herrschaft des Rechts, Zusammenarbeit und kollektives Handeln, Demokratie, Frieden, Freiheit, Stabilität, Abrüstung, Wohlstand, offene Grenzen und Wettbewerb der Ideen" machen und hat den Golfkrieg geführt.

... am Beispiel Irak

Gründe und Verlauf des zweiten Golfkrieges sind wohl noch hinreichend im Gedächtnis. Nachdem die VN auf die Besetzung Kuwaits erstaunlich schnell mit Verurteilung und wirtschaftlichen Sanktionen reagiert hatten, gaben sie per Resolution den Alliierten die Ermächtigung, allen zum Einmarsch in Kuwait erlassenen Resolutionen „Geltung zu verschaffen und sie durchzuführen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in diesem Gebiet wiederherzustellen". Mit dieser Resolution gab die UNO die Aufsicht über das Geschehen endgültig ab, ohne auch nur eine zeitliche Begrenzung zu setzen, und zeichnete sich bei der gewaltsamen Konfliktbewältigung durch Abhängigkeit aus. Die USA und ihre Verbündeten hatten nur unter dem Namen der VN operiert und so gezeigt, unter welchen Bedingungen Kampfeinsätze der UNO zu erwarten sind.



Nun dachten bei diesem Krieg viele, es sei ein denkbar „gerechter" und „sinnvoller". Ein Diktator überfällt ein kleines Land und besetzt es, bricht dort Menschenrechte und weicht allen Aufforderungen und friedlichen Sanktionen nicht. Der Irak konnte zurückgedrängt, das vordergründigste Ziel somit erreicht werden. Krieg war nicht nur wieder denkbar, sondern sogar gewinnbar. Tatsächlich aber hat sich in Kuwait und im Irak nichts verbessert, der Krieg hat neben der Wiederherstellung des vorherigen völkerrechtlichen Zustandes nichts gebracht, außer ca. 100.000 Gefallenen, Verfolgung, Völkermord, Armut, Umweltzerstörung. Dieser Krieg fand also auch in der „Neuen Weltordnung" keine Rechtfertigung und keinen Sinn, denn eine denkbare Rechtfertigung von gewaltsamem Vorgehen könnte nur direkte oder indirekte Hilfe für die Bevölkerung sein. Tatsächlich erheben die ProtagonistInnen der „Neuen Weltordnung" nicht den Anspruch, die für Krieg,



... mit Deutschland als Juniorpartner?!
(links: Horst Buchholz)

Bürgerkrieg und Terror ursächlichen Probleme zu beheben. Es geht ihnen nicht um die Sicherheit aller Staaten voreinander, sondern um die Sicherheit der weltpoliti-

schen und wirtschaftlichen Positionen der mächtigen Länder, insbesondere der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die durch ihr Vetorecht eine absolute Vormachtstellung in den VN haben. Die „Neue Weltordnung" stellt sich als nichts anderes dar, als die Hegemonie der mächtigen Nordstaaten und die Erhaltung des status quo. Ob es überhaupt eine Legitimation oder einen Sinn von gewaltsamen Eingriffen geben kann, ist zu bezweifeln. Bei der derzeitigen Ungleichgewichtung innerhalb der VN kann es sie schon deshalb nicht geben, weil diese Gewalt aufgrund der Rechtsetzung der Hegemonialmächte, ihres im Einzelfall kaum überschaubaren Interessengeflechts und nur gegen relativ schwache Staaten bzw. nicht gegen jene selbst angewandt wird. Gewaltsames Vorgehen ist daher weder zur Erhaltung der jetzigen, noch in der derzeitigen Situation zur Durchsetzung einer zukünftigen Weltordnung angebracht.

Die Möglichkeiten zur Prävention und zu friedlichem Vorgehen dagegen sind mannigfach und müßten mit dem entsprechenden Nachdruck, auch unter wirtschaftlichen Einbußen, durchgesetzt werden.

Machtpolitik unter dem Mantel der UNO

Welches Interesse bei vielen besonders eifrigen VertreterInnen der Entsendung deutscher Soldaten auch für Kampfeinsätze im Vordergrund steht, wird an deren Forderung deutlich, bei der Gelegenheit auch out of area-Einsätze der Bundeswehr „im Rahmen von" NATO und WEU zuzustimmen.[9] Out of area bedeutet außerhalb des festgelegten Verteidigungsgebietes der beiden Bündnisse (Europa, Nordamerika, Nordatlantik). Dadurch wird nicht einmal mehr vorgeschützt, es gehe um ein weltweites Interesse am Bestand des Völkerrechts, das durch militärische Sanktionen durchgesetzt werden soll, die zumindest durch die Grundlage der Beschlußfassung aller souveränen Staaten eine gewisse Vermutung für Legitimation erhalten. Ganz offen wird die Weltpolizei der mächtigen Bündnisse gefordert, um nationale und Bündnisinteressen — einschließlich der ökonomischen — weltweit durchzusetzen.[10] Allein die Einbindung in irgendein multinationales Vorgehen macht es eben noch nicht besser als ein nationales, wie oft unterstellt wird.

Von den BefürworterInnen einer Truppenentsendung ist das psychologische Zwingwort „Verantwortung" in den Vordergrund ihrer Argumentation gestellt. Existiert eine solche „gewachsene Verantwortung des wiedervereinten Deutschlands, alle Pflichten und Rechte in der UNO wahrzunehmen"[11], so ist ihr nach dem sprachlichen Verständnis des Wortes ohne Diskussion nachzukommen. Eine Verantwortung, durch intensive Mitarbeit bei gleichzeitiger Selbstbeschränkung die globale Verständigung und die Konfliktverhütung zu fördern, mag es geben, nicht aber eine Verantwortung, auf Menschen zu schießen. Deutlich wird bei vielen für eine Truppenentsendung eingebrachten Argumenten, daß es vor allem um das Streben nach Machtpositionen geht. So auch bei der bedenkenlosen Gleichsetzung von offensiver Militärpolitik mit politischer Handlungsfähigkeit, Bündnis- und Politikfähigkeit[12] und der Forderung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der VN.

Müssen wir oder sollen wir lieber nicht?

Es stellt sich die Frage, welche Rolle die BRD in der Neuen globalen und nationalen Lage spielen soll. Der These, mit dem vorbehaltlosen Beitritt zu den VN sei für die BRD eine völkerrechtliche Pflicht zur Bereitstellung von Truppen entstanden, ist zu widersprechen. Maßgeblich ist die Spezialnorm des Art. 43 UN-Charta. Zum Abschluß von Abkommen über die Zurverfügungstellung von Truppen begründet er keine Verpflichtung[13]; die BRD wäre auch die erste, die ein solches Abkommen mit den VN unterzeichnete. Beschlüsse des Sicherheitsrates, die Kapitel VII der Charta betreffen, sind nicht bindend.[14] Die übrigen militärischen Vorgehensweisen „im Rahmen der UNO" mögen zwar völkerrechtlich legitimiert sein, eine Pflicht zur Beteiligung, gar durch Entsendung von Truppen gibt es mangels Nennung in der Charta nicht.[15] Auch von einer „Sonderrolle" Deutschlands zu sprechen, ist falsch. Etliche Staaten haben sich noch nie und werden sich wohl auch nicht mit Truppen an militärischen Einsätzen beteiligen, sei es aus tatsächlichen (Zwergstaaten) oder sei es aus rechtlichen (z.B. Österreichs Neutralität) Gründen. Japan hat sich mit der erst 1992 erfolgten erstmaligen Entsendung von Blauhelm-Truppen nach Kambodscha aufgrund eines neu geschaffenen Gesetzes von verfassungsrechtlichen Bedenken gelöst, will aber die Aufgaben der Blauhelme auf friedliche Missionen beschränkt wissen.[16] Blauhelmeinsätzen mangelt es übrigens nie an SoldatInnen, sondern immer an Geld. Größter Schuldner sind die USA.

Auch ist es erst die zweite Überlegung, ob wir eine Verfassungsänderung brauchen. Es geht vielmehr darum, sich zu entscheiden, ob die bisher mehr oder weniger freiwillige zivile Außenpolitik aufrecht erhalten werden soll, oder ob die Deutschen weltweit militärisch präsent sein wollen, unter nicht absehbaren Bedingungen. Hier sollten keine faden Kompromisse geschlossen werden, aus irgendwelchen außerhalb des Problems liegenden Gründen. Die Entscheidung zu einer zivilen Außenpolitik ist durchaus keine „Drückebergerei", sondern, wird sie selbstbewußt vertreten, der dringend notwendige Gegenpunkt zu immer größerer Bereitschaft, mit Waffengewalt vorzugehen. Der Beweis, daß mit militärischer Gewalt einer Bevölkerung dauerhaft geholfen werden kann, steht noch aus. Aus der Einsicht heraus, daß es gegen einen einmal ausgebrochenen Krieg meistens kein Mittel gibt, sollte die deutsche Außenpolitik die Bekämpfung von Ursachen und Folgen des Krieges vorantreiben. Mag es bestimmte Formen von Blauhelmeinsätzen geben, die in diesem Sinne sind, eine Festlegung auf solche Aufgaben innerhalb der UNO nicht. Auf deutsche Blauhelme, die sich aufgrund nationaler Gesetze beim ersten Schuß zurückziehen, werden die VN wohl verzichten. Einer friedlichen, deeskalierenden Aufgabe von Blauhelmen ist auch nicht mit der Präsenz einer zumindest wirtschaftlichen Großmacht gedient.

Renate Lüdeke, Bochum

FoR

Anmerkungen

1 vgl. i.E. Riedel, Umwelt und Recht, *NJW* 1989, 639ff; ders., Deutsche als UNO-Soldaten?, *DÖV* 1989, 890ff; Nikutta, Bundeswehr out of area, *Blätter...* 1992, 934ff
2 s.o. Fn 1
3 Riedel, *DÖV* 1989 (Fn 1), 890ff
4 so auch Boutros-Ghali, Agenda, 1140
5 Einheit unter Blauhelmen, *taz* vom 1.6.90, 11; Jürgen Link, *FR* vom 16.11.1992
6 Vorfreude auf die deutsche Gründlichkeit, *taz* vom 14.5.1993
7 z.B. Stockholmer Initiative, die sogar Eingreifen bei terroristischen Anschlägen befürwortet, 745
8 Boutros-Ghali, Agenda, 1141
9 Karl Lamers, *Badische Zeitung*
10 Stoltenberg, bei Nikutta (Fn 1), 943
11 vgl. Volker Rühe, *taz* vom 10./11./12.4. 1993
12 Stoltenberg (Fn 10)
13 Rupert Scholz
14 Riedel, *DÖV* 1989 (Fn 1), 895f; Fastenrath, Völkerrechtliche Grundlagen, *FAZ* vom 17. 12.1992, 6
15 siehe Fn 14
16 Japan auf neuer Mission, *taz* vom 11.8.1992

Literatur

Arnold, Hans, Keine Angst vor der UNO, *Blätter ...* 1991, 561ff
Böge, Volker, Mut zur Selbstbeschränkung, *Blätter...* 1991, 818ff
Boutros-Ghali, Boutros, Agenda für den Frieden, *Blätter...* 1992, 1130ff
Brecht, Eberhard, Das vereinte Deutschland in der UNO: Erwartungen und Möglichkeiten, Vereinte Nationen 1992, 158ff
Czempiel, Ernst-Otto, Reden, nicht schießen, *taz* vom 26.6.1991
Fastenrath, Ulrich, Völkerrechtliche Grundlagen/Absprachen und Verpflichtungen, *FAZ* vom 17.12.1992
Jennar, Raoul M., Kambodscha: Kein einziges Problem ist gelöst, *Blätter...* 1992, 1046ff
Heinrich, Arthur, Mutmaßungen über die Neue Weltordnung, *Blätter...* 1991, S. 547ff
Kinkel, Klaus, Wir wollen unsere Streitkräfte den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen, Vereinte Nationen 1992, 160ff
Link, Jürgen, Machen wir Schluß mit den Friedensmissionen: nennen wir sie Krieg, *FR* vom 16.11.1992
Nikutta, Randolph, Bundeswehr out of area, *Blätter...* 1992, 934ff
Rühe, Volker, *taz* vom 1.4.1993



„Beam me up, Scotty! ..." (*Star Trek V* - 1989)

Intervention zur Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten?

Stefan Ludmann

Das Ende des Ost-West-Gegensatzes hat 1989/90 die Hoffnung auf dauerhaften Frieden und gemeinsamen Wohlstand in einer Welt genährt. Gleichzeitig schienen Demokratie und Menschenrechte einen späten, aber dennoch endgültigen Sieg errungen zu haben.[1] Der Westen mit seiner Demokratie und seinem Wirtschaftssystem feierte sich mal offen, mal bescheiden als Gewinner des Kalten Krieges.

Drei Jahre danach ist diese Euphorie über den neuen, uni-polaren Zustand der Welt einer gewissen Ratlosigkeit oder gar Resignation gewichen: Blutige Regionalkonflikte und Bürgerkriege mit ihren Menschenrechtsverletzungen und ihrer Demokratiefeindlichkeit lassen die Welt jetzt unsicherer, friedloser und unkontrollierbarer erscheinen als vor der Zeitenwende 1989.

In dieser Situation erlebten die Vereinten Nationen (UN) wie selbstverständlich ihre „Wiedergeburt". Mehr als vier Jahrzehnte agierten sie durch das Blockdenken ihrer Mitglieder in engen Grenzen; genau 279 Mal lähmten die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates mit ihrem Veto die Arbeit dieses wichtigsten Gremiums.[2] Mit der neuen Einigkeit im Sicherheitsrat entfalten nun auch die in der UN-Charta angelegten Normen ihre Kraft, erscheinen nicht nur als Rechtshülsen, sondern reklamieren jetzt durchsetzbares Völkerrecht.

Im Fokus der Diskussion steht insbesondere das Instrumentarium des Kapitel VII. Hier weist die Charta dem Sicherheitsrat bei Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit weitgehende Kompetenzen zu. Diese Kompetenzen, die politische, wirtschaftliche und militärische „Maßnahmen" legitimieren, kollidieren mit dem in Art. 2, Abs. 1 und 7 formulierten Souveränitätsprinzip und dem in Art. 2, Abs. 4 normierten Gewaltverbot. Spätestens hier drängen sich zwei Fragen in den Vordergrund:

1. Bleibt die Kompetenz des Sicherheitsrates auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschränkt, oder muß diese auf die Garantie von Menschenrechten und Demokratie erweitert werden?

2. Welche Kriterien könnten „kollektive Sicherheitsmaßnahmen" oder Interventionen rechtfertigen?

Der Mensch im Mittelpunkt

Diese Fragen benennen nur einzelne Aspekte aus einer breiten Diskussion, die in Politikwissenschaft und Völkerrecht vor dem Hintergrund der Kriege und der Not in Jugoslawien, Irak, Somalia, Angola und anderen Konfliktzentren sehr kontrovers geführt wird. Der akademische Diskurs der Professoren und auch der Politiker vergißt dabei nur allzu häufig den Kern der Dinge: Im Mittelpunkt steht der Mensch in seiner Unversehrtheit, seiner Würde und seiner Freiheit. Völkerrecht und Politik tragen dazu bei, daß das nicht zum leeren Pathos wird. Das Völkerrecht muß hier von einem Recht der Staaten zu einem Recht der Völker und Menschen werden.[3] Dabei ist das Völkerrecht Wegbereiter der Politik; es kodifiziert und legitimiert, was politisch gewollt wird.

Mehr Kompetenzen für den Sicherheitsrat?

Es mag zynisch erscheinen, vor dem Hintergrund von Leid und Elend in den Konfliktfeldern Europas, Asiens und Afrikas zu fragen, ob dort und anderswo Demokratie durch Intervention durchgesetzt werden sollte. Brauchen die Menschen nicht erst Frieden und die Sicherung grundlegender Menschenrechte, bevor über Demokratie gesprochen werden kann? Der Einwand scheint berechtigt.

Die westliche Völkerrechtswissenschaft entgegnet ihm mit dem Hinweis, daß alle drei Aspekte — Frieden, Men-

schenrechte und Demokratie — miteinander verwoben sind und einander bedingen. Gerade wegen dieser Interdependenz wird gefordert, die Kompetenz des Sicherheitsrates auch auf die Garantie von Menschenrechten und Demokratie auszudehnen.[4]

Für die Menschenrechte läßt sich dabei zunehmend Konsens in der Völkerrechtswissenschaft ausmachen. Es herrscht prinzipiell Einigkeit, daß massenhafte Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord, Apartheid, Folter oder Sklaverei Maßnahmen nach Kapitel VII rechtfertigen, wenn auch angemahnt wird, diese fast gewohnheitsrechtliche Kompetenzerweiterung endlich zu kodifizieren. Der Internationale Gerichtshof spricht von „grundlegenden Rechten"[5] und auch die Praxis der UN zeigt in der Sicherheitsratresolution 688 vom 5. April 1991, in der die Situation des kurdischen Volkes im Irak behandelt wird, eine Ausdehnung seiner Kompetenzen auch auf die Wahrung der Menschenrechte.

Weit komplizierter ist die Frage, ob es eine „Pflicht zur Demokratisierung" gibt. Der amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck bejaht diese Frage. Unter der Prämisse, daß nur Demokratie Herrschaft legitimieren kann, stellt er zwei Aspekte heraus: Erstens könnten die Regierungen ihre Legitimität nur erreichen, wenn sie eine „normative Erwartung" der Staatengemeinschaft erfüllten. Zweitens könnte diese Erwartung nur erfüllt werden, wenn die Regierung mit „Zustimmung der Regierten" herrsche. Durch Gewohnheitsrecht verwandele sich diese ehemals nur „moralische Vorschrift" in eine durch Völkerrecht begründete Pflicht, die schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte angelegt sei. Aus dieser Feststellung leitet Franck ein Recht der Staaten ab, die Demokratie auch in „totalitären Überbleibseln" durchzusetzen. Als weiteres Argument führt er die Konfliktfreiheit unter den Demokratien an: Seit 150 Jahren sei es zwischen ihnen nicht zu Kriegen gekommen, sie trügen somit zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit bei, sind quasi Voraussetzung dafür.[6]

Die Praxis der KSZE-Staaten unterstützt Francks Thesen. Das Dokument ihres Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991[7] stellt fest, „daß Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind." Besonders wichtig ist der Hinweis, „daß die im Bereich der Menschlichen Dimension (...) eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen."

Die weitgehenden Regelungen innerhalb der KSZE machen jedoch auch deutlich: Was in Europa formell machbar ist — die Durchsetzung der Vereinbarungen scheint gerade in Jugoslawien und Osteuropa eher fragwürdig — kann nicht Maßstab für die übrige Welt sein. Die globale Staatengemeinschaft ist politisch, wirtschaftlich und kulturell vielfach gespalten. Diese in Werten und Traditionen heterogene Welt läßt sich unter dem Banner der Menschenrechte und Demokratie nicht zu einer homogenen formen. Deshalb ist bei der erforderlichen Anpassung des Völkerrechts an den veränderten politischen Rahmen ein möglichst breiter Konsens der Staaten nach dem Prinzip des „kleinsten gemeinsamen Nenners" anzustreben.[8] Zudem haben viele Staaten der Blockfreien-Bewegung die im Westen schon seit längerem stattfindende Abkehr vom Prinzip der absoluten nationalen Souveränität nicht nachvollzogen; beharren stattdessen auf ihr Selbstbestimmungsrecht in Fragen auch der Demokratie und der Menschenrechte. Besonders deutlich wurde dies bei der Menschenrechtskonferenz der asiatisch-pazifischen Staaten im Frühjahr diesen Jahres.[9] Wortführer war dabei Indonesiens Staatschef General Suharto, der sich wegen seiner Repressionspolitik im indonesisch besetzten Osttimor berechtigter Kritik von seiten vieler Menschenrechtsorganisationen gegenüber-sieht.

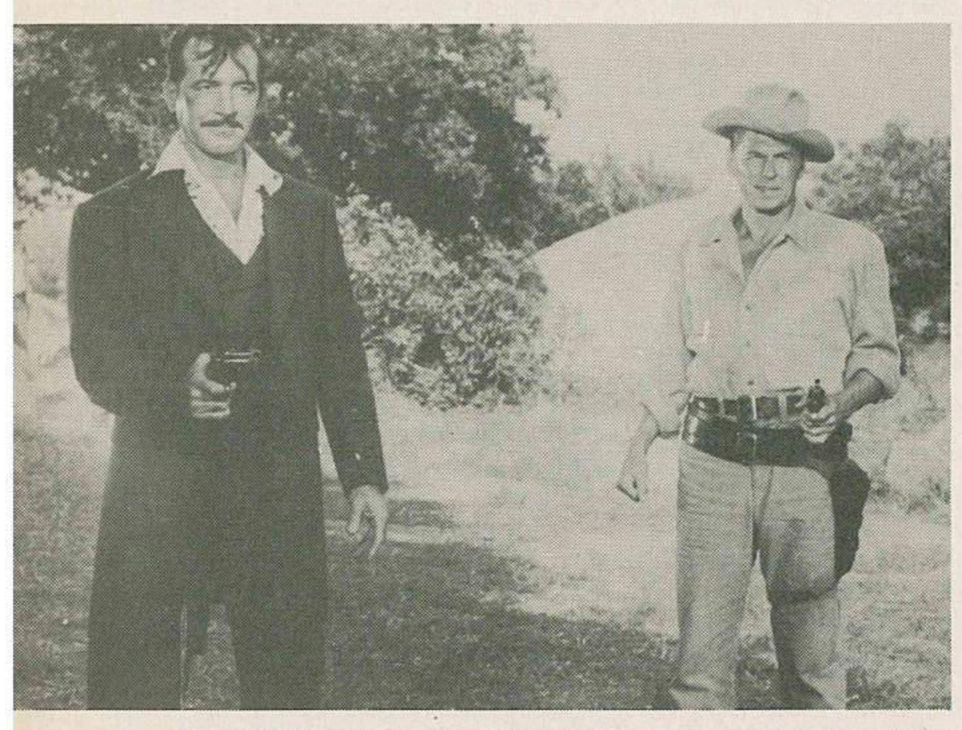
Auch muß ausreichend bestimmt sein, welche Menschenrechte und besonders welches Demokratiemodell die Staatengemeinschaft garantieren will und bei Verletzung auch durchsetzt.[10] Die westlich-liberale Demokratie, die unzertrennbar mit einer marktwirtschaftlichen Ökonomie verbunden ist, läßt sich auf Staaten mit anderen Werten und Traditionen nicht übertragen, geschweige denn kann ihnen im Zuge eines verkappten Neokolonialismus übergestülpt werden.

Das gilt insbesondere für den afrikanischen Kontinent. Überlegungen, hier Staaten ohne nationale politische Gestaltungsmacht unter UN-Treuhandverwaltung zu stellen, muß weitgehend begegnet werden.[11] Denn es kann nicht machtpolitisch „repariert" werden, was ökonomisch ohne Substanz ist: Solange Afrika nicht Anschluß findet an die Weltwirtschaft, solange wird es auch „Sorgenkind" bleiben. Die Industriestaaten können das Problem nicht durch kurzfristige Interventionen lösen (wenn sie dazu überhaupt in der Lage sind), sondern nur durch eine langfristige gerechte Verteilung des Wohlstandes. Dazu jedoch muß sich der Norden reformieren.

Zunächst braucht es eine normative Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrates auch auf die Sicherung grundlegender Menschenrechte, wenn er sich nicht — wie bei der Resolution 688 (1991) — völkerrechtswidriges Verhalten vor-

werfen lassen will.[12] Eine Ausdehnung des Begriffs von der Friedenssicherung allein reicht dazu nicht aus, sie würde der freien Auslegung des Kapitels VII Tür und Tor öffnen. Erst in einem weiteren, allmählichen Schritt könnte dann über die Sicherung der Demokratie unter Kapitel VII diskutiert werden.

Was kann die Staatengemeinschaft bei Gefährdung oder Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tun? Das Kapitel VII der UN-Charta stellt dazu einen Katalog von Maßnahmen bereit. Die Einigkeit im Sicherheitsrat hat neben politischen und wirtschaftlichen Sanktionen auch eine weltweite militärische Option eröffnet.



„... It's not intelligent life down here!" (rechts: Ronald Reagan, in *Todesfaust* - 1955)

Das Kapitel VII und die Intervention

Kann Frieden durch Krieg erzwungen werden? Diese völkerrechtliche und moralische Frage beherrscht die Diskussion. Noch heikler wird sie, wenn Menschenrechte und Demokratie unter internationalen Schutz gestellt werden. Können sie mit Mitteln durchgesetzt werden, die mit beiden unvereinbar sind? Gerade eine zivile Außenpolitik stellt das vor große Probleme. Sie fragt, welche Kriterien erfüllt sein müssen, bevor der Sicherheitsrat Maßnahmen nach Kapitel VII ergreift. Zu nennen sind folgende:

- Die Maßnahmen müssen eine klare Zielvorstellung verfolgen, in Dauer und Umfang bestimmt sein und ausreichend Gewähr für einen Erfolg bieten.
- Die Maßnahmen müssen kollektiv durchgesetzt und universell angewendet werden; jede Form der Machtpolitik einzelner Staaten oder Staatengruppen untergräbt die Glaubwürdigkeit der UN und gefährdet die neue Einigkeit. Unter der Führungsrolle der USA mit ihren Verbündeten in Westeuropa muß ein partnerschaftliches Verhältnis zu anderen Staaten gefunden werden. Die Gleichung „United States = United Nations" muß ebenso vermieden werden wie die Instrumentalisierung der Weltorganisation durch die (westlichen) Industriestaaten. Problematisch dabei ist die exponierte Stellung der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder: ohne und gegen sie kann in der UNO nichts unternommen werden. Eine Demokratisierung oder zumindest gerechtere Machtverteilung ist angezeigt.[13]
- Die Maßnahmen müssen nach akzeptierter Tatsachenfeststellung gleichen Standards genügen, gleiches muß gleich bewertet werden; jede Form des doppelten Maßes stellt die Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit der Sicherheitsrat-Beschlüsse in Frage. Auch die Außenpolitik der Sicherheitsratsmitglieder muß sich daran messen lassen. Die Beispiele China und Kuba zeigen die Pole an: In beiden Fällen liegen Menschenrechtsverstöße vor. Insbesondere die USA versuchen im ersten Fall hauptsächlich aus ökonomischen Gründen mit politischen Mitteln einen modus vivendi zu finden. Im zweiten Fall liegen die Dinge umgekehrt: Hier wird aus machtpolitischen Gründen mit ökonomischen Mitteln der Sturz des anderen Systems angestrebt. Gleiche Standards sind nicht auszumachen, Menschenrechtsverletzungen werden entweder geduldet (China) oder instrumentalisiert (Kuba).
- Die Maßnahmen müssen risikoberechnend sein, damit die Durchsetzung eines Teils des Völkerrechts nicht den Bestand des ganzen gefährdet. Weder konservativer und linker Aktionismus hilft weiter.
- Die Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein, es muß ausreichend sicher sein, daß sie geeignet und erforderlich sind, die Ziele mit dem mildesten Mittel durchzusetzen.[14]

Diese abstrakten Kriterien sind in den konkreten Kontext einzuordnen. Interventionsprobleme in Somalia erfordern andere Lösungen als in Jugoslawien, Kambodscha kann nicht mit Angola verglichen werden. Gleich ist dort nur die Abwesenheit von Frieden, Menschenrechten und Demokratie.

Literatur zum Thema UNO-Reform:

Günther Doeker, Helmut Volger (Hrsg.): Die Wiederentdeckung der Vereinten Nationen, Opladen 1990

Albert Statz: Nachkriegszeit: Vereinte Nationen zwischen ziviler und militärischer Weltordnung, in: Vereinte Nationen 4/91, 129ff

Helmut Volger: Braucht die UNO neue Strukturen? — Konzepte und Chancen einer Reform der Weltorganisation, in: Blätter 9/91, 1087ff

Arthur Heinrich: Mutmaßungen über die neue Weltordnung, in: Blätter 5/91, 547ff

Boutros Boutros-Ghali: Agenda für den Frieden, in: Blätter 9/92, 1130ff

Norman Paech: UN-Gewaltmonopol oder Recht der Stärksten? — Boutros-Ghalis „Agenda für den Frieden", in: Blätter 9/92, 1042ff

Bruce Russett, James S. Sutterlin: The UN in a new world order, in: Foreign Affairs Vol. 70/2 (Spring 1991), 69ff

Ernst-Otto Czempiel: Die UN und die Neue Weltordnung, in: Vereinte Nationen 2/91, 43

Christian Tomuschat: Die Zukunft der Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv 2/92, 42ff

Karl Josef Partsch: Von der Souveränität zur Solidarität: Wandelt sich das Völkerrecht? in: EuGRZ 21-22/91, 469ff

James Mayall: Non-intervention, self-determination and the ‚new world order', in: International Affairs Vol. 67/3 (1991), 421ff

Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren — Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung [Auszug], in: Blätter 6/91, 743ff (I); 7/91, 883ff (II)

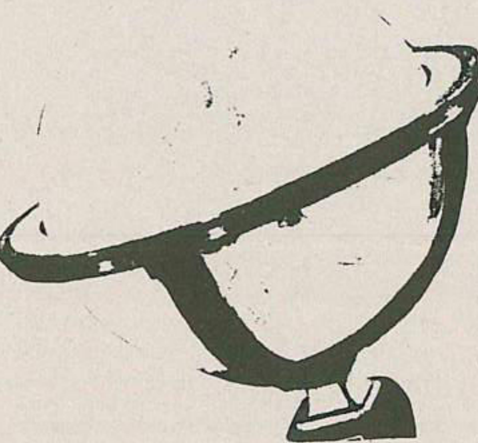
Militärische Gewalt?

Die genannten Kriterien lösen die Frage nach der Zulässigkeit der militärischen Gewalt bei der Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie nicht ausreichend. Ebenso kann sie vor dem Hintergrund von Friedensbrüchen und eklatanten Menschenrechtsverstößen nicht absolut verneint werden. Für die Zulässigkeit militärischer Gewalt nach Kapitel VII müssen jedoch striktere Anforderungen gelten:

- Militärische Gewalt muß eindeutig letztes Mittel und in ihrer Intensität von wenig nach mehr gestaffelt sein.
- Militärische Gewalt muß eine Beendigung der Völkerrechtsverstöße sicherstellen, auch nach Abschluß der Intervention bzw. kollektiven Sicherheitsmaßnahme.

Die militärische Option wird intensiv in Erwägung gezogen. Als stärkstes Instrument einer Machtpolitik gehört sie jedoch unbedingt in den Gestaltungsbereich der UNO. Diese muß davon absehen, andere — regionale — Organisationen zu beauftragen, UN-Resolutionen durchzusetzen. Das ist in Kapitel VII nicht vorgesehen und könnte die UNO zu einem bloßen Legitimationsorgan herabstufen.

Statt jedoch auf nachholende Intervention zu setzen, sollte verstärkt eine Prävention, die Konflikte gar nicht erst entstehen läßt, durchgesetzt werden.[15] Die Waffenlieferungen gerade der ständigen Sicherheitsratsmitglieder sind in diesem Zusammenhang mindestens als problematisch anzusehen.



Wie verhält sich dazu die Frage nach der Demokratisierung? Lediglich als Abschluß einer Intervention bzw. kollektiven Sicherheitsmaßnahme könnte eine Demokratisierung stehen, die Frieden, Menschen und Bürgerrechte auf Dauer sichert. Denn darum geht es im wesentlichen: das Erreichte auch zu sichern, zu stabilisieren. Dazu braucht es eine Integration des betroffenen Staates in die Weltgemeinschaft.[16] Das alles läßt sich nicht gegen den Willen der Menschen erreichen. Zudem muß berücksichtigt werden, daß die Entwicklung, gerade wegen der außenpolitischen Dynamik, offen und nicht determiniert ist.

Wie schwierig und zerbrechlich ein Prozeß der Demokratisierung sein kann, zeigt das Beispiel Kambodscha. Dort versucht die UN-Treuhandverwaltung (UNTAC) mit nur mäßigem Erfolg gleichzeitig Frieden, Menschenrechte und Demokratie zu sichern und zu etablieren. Eine Aufgabe, zu schwer für die Staatengemeinschaft?

Stefan Ludmann studiert Geschichte, Politikwissenschaft sowie Staats- und Völkerrecht in Gießen.

FoR

Literatur:

Czempiel, E.-O., Gewaltfreie Intervention zugunsten von Demokratisierungsprozessen, in: Schwan, G. (Hrsg.), Internationale Politik und der Wandel von Regimen, Köln 1987, 55-76 (Veröffentlichungen der deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft, Heft 4)

ders., UNO im Mächtekonzert, *Der Spiegel* 16, 1993, 26f

Dahl, Robert A., Democracy and its Critics, New Haven 1989

Forndran, E., Friedenssicherung durch Intervention?, *Gegenwartskunde* 3, 1992, 285-296

Franck, T., The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL* 3, 1992, 46-91

Fukuyama, F., Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, München 1992

Hassner, P., Im Zweifel für die Intervention, *Europa-Archiv* 6, 1993, 151-158

Heinz, W., Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12-13, 1993, 3-11

Hoffmann, Johannes (Hrsg.), Begründung von Menschenrechten aus der Sicht unterschiedlicher Kulturen, Frankfurt 1991

Ipsen, K., Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, *Vereinte Nationen* 2, 1992, 41-45

Ghali, B., Friedenserhaltung durch die Vereinten Nationen: Eine neue Chance für den Weltfrieden, *Europa-Archiv* 5, 1993, 123-131

Nuscheler, F., Plädoyer für einen humanitären Interventionismus, *Entwicklung und Zusammenarbeit* 33, 1992, 10, S. 4f

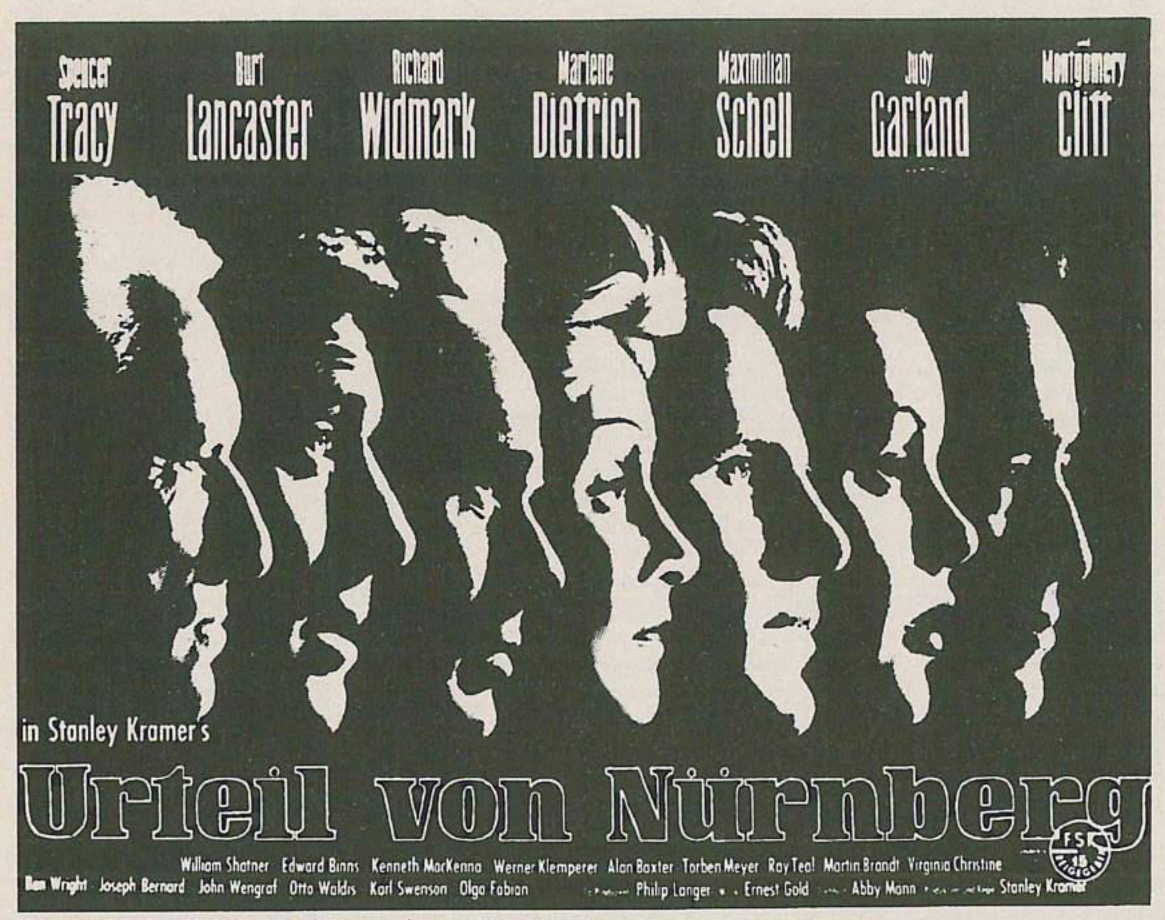
Schmillen, A., Rechtliche Bewertung eines Eingriffs in die staatliche Souveränität zum Schutz von Menschenrechten, Bonn 1993 (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Bündnis 90/Die Grünen, Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik)

Senghaas, D., Weltinnenpolitik — Ansätze für ein Konzept, *Europa-Archiv* 22, 1992, 643-652

Tomuschat, Chr., Die Zukunft der Vereinten Nationen, *Europa-Archiv* 2, 1992, 42-51

Anmerkungen

1 Fukuyama 1992
2 Tomuschat 1992, 43, Ipsen 1992, 41f, und Ghali 1992, 123
3 Nuscheler 1992, 5
4 vgl. Tomuschat 1992, 45ff
5 zit. nach Heinz 1993, 6
6 Franck 1992, 90
7 abgedr. in *Europa-Archiv* 23, 1991, 579-593
8 zit. nach Schmillen 1993, 4
9 vgl. *FR* vom 2.2.1993
10 vgl. Dahl 1989 und Hoffmann 1991
11 vgl. *Die Woche* vom 29.4.1993
12 Schmillen 1993, 5
13 vgl. Czempiel 1993
14 Vgl. auch die „Interventionskasuistik" bei Senghaas 1992, 650, die Fallbeispiele für gerechtfertigte Interventionen aufführt.
15 Forndran 1992, 294
16 Hassner 1993, 156



Remake 1993? Mit Omar Sharif als Saddam und Benjamin Blümchen als Genschman! (*Das Urteil von Nürnberg* - 1961)

Der Traum von der „sanften Intervention"

Internationale Rechtsprechung in verhärteten Konflikten kann nur Symbolik oder Kriegserklärung sein

Christian Rath

Eine „Weltinnenpolitik", wie sie nach dem Ende der Blockkonfrontation von vielen erhofft, skizziert und herbeigeträumt wird, benötigt Mechanismen, um das zum „Weltrecht" geadelte Völkerrecht wirksam durchsetzen zu können. Dazu gehören natürlich die als „Weltpolizei" unter dem Dach der UNO (oder knapp daneben) agierenden Blauhelm- und Kampftruppenverbände. Das Augenmerk einer eher zivil gesonnenen Öffentlichkeit richtet sich dagegen verstärkt auf die Idee einer Streitschlichtung durch globale Rechtsprechung.

Während manche Projekte (wie ein Internationaler Strafgerichtshof oder ein UN-Menschenrechtsgerichtshof) ein ganzes Jahrhundert lang lediglich in Kommissionen „vorangetrieben" wurden, stehen andere Instrumentarien der Staatenwelt bereits ebenso lange tatsächlich zur Verfügung. Die älteste heute praktizierte Form völkerrechtlicher Rechtsprechung ist die Schiedsgerichtsbarkeit[1]. Nach dem Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1907 können Staaten völkerrechtliche Streitigkeiten aus zwischenstaatlichen Verträgen vor einem Schiedsgericht klären lassen. Derartige Schiedsgerichte sind allerdings keine ständigen Gerichte, sondern werden für jeden Streitfall neu gebildet.

Der Internationale Gerichtshof

Anders der Internationale Gerichtshof in Den Haag: Der IGH ist eine ständige Einrichtung der Vereinten Nationen[2]. Abweichend von der klassischen Schiedsgerichtsbarkeit sind Richter und Verfahren hier vorgegeben und können nicht von den Parteien frei gewählt werden. Der IGH besteht aus 15 von der UN-Vollversammlung gewählten Richtern.[3] Nur Staaten können ihn anrufen[4].

Seine tatsächliche Bedeutung liegt allerdings weit unter der der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit. Seit der Gründung des IGH im Jahr 1946 hat er (bis 1988) nur 50 Urteile gesprochen und 20 Gutachten erstattet[5]. In einer Vielzahl internationaler Streitigkeiten mußte sich der IGH für unzuständig erklären oder wurde erst gar nicht angerufen.

Der Grund dieser mageren Bilanz liegt im Herzen des Völkerrechts. Da die

UNO-Mitgliedschaft die Souveränität der Staaten im wesentlichen unangetastet läßt, erfolgt auch die Unterwerfung unter die Rechtsprechung des IGH freiwillig. Eine Bestandsaufnahme im Jahr 1984[6] ergab: von damals 157 UNO-Mitgliedern hatten nur 44 Staaten eine Unterwerfungserklärung abgegeben. Dazu kamen noch drei Nicht-UNO-Mitglieder. Auch von diesen 47 Staaten hatten sich nur 5 Nationen (Costa Rica, Haiti, Nicaragua, Schweiz, Lichtenstein) ohne jeden Vorbehalt der IGH-Rechtsprechung unterworfen. Seither ist die Anzahl der Unterwerfungserklärungen nur leicht angestiegen[7].

Viele Staaten haben ihre Unterwerfungserklärung befristet oder mit einem Vorbehalt versehen. Das sog. Conally Amendment der USA schließt z.B. eine IGH-Zuständigkeit aus, wenn die Vereinigten Staaten eine Zuständigkeit ihrer eigenen Gerichtsbarkeit reklamieren. Damit räumen sich die USA ein Letztentscheidungsrecht über die IGH-Zuständigkeit ein, obwohl laut Statut[8] der IGH in Zweifelsfragen über seine Zuständigkeit selbst entscheidet.

Spielball der Machtpolitik

Es waren auch die USA, die dem IGH die bisher schwerwiegendste Brüskierung seiner Geschichte beibrachten: 1984 klagte das sandinistische Nicaragua gegen die Verminung seiner Häfen durch die USA. Als der IGH sich entgegen der Auffassung der USA für zuständig erklärte, entzog sich die USA bis auf weiteres ganz der IGH-Rechtsprechung[9].

Um solche Peinlichkeiten zu vermeiden, verweigerten die meisten Staaten von vornherein die Unterwerfung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH. Insbesondere der frühere Ostblock hielt sich abseits. Er kritisierte, daß die Mehrheit der Richter „bürgerlichen" Rechtssystemen angehöre und so kein unparteiisches Gericht bilden könnten[10]. Ähnlich die Kritik vieler sog. Entwicklungsländer, die eine europäische Überrepräsentation auf der IGH-Richterbank ausmachten.

Manches ist hier in Fluß gekommen. Der Ostblock existiert bekanntlicherweise nicht mehr, und die Länder des Trikont werden inzwischen besser eingebunden. Zuletzt wurden Richter aus Venezuela, Sri Lanka, Madagaskar und Nigeria gewählt[11]. Neben der Angst vor politischen Urteilen aufgrund einer „falsch" besetzten Richterbank dürfte aber nach wie vor die Angst bestehen, (zurecht) verklagt zu werden.

Ein Großteil der Fälle kommt deshalb gar nicht aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit vor den IGH, sondern weil im Rahmen separater Konventionen, wie der Völkermord- oder der Seerechtskonvention, die obligatorische Rechtsprechung des IGH vorgesehen ist[12].

Unter Bezug auf die Völkermord-Konvention erließ der IGH z.B. Anfang April diesen Jahres eine einstweilige Anordnung gegen Rest-Jugoslawien. Die jugoslawische Regierung solle, so der IGH auf Antrag der bosnischen Regierung, in Bosnien stationierte Truppen (soweit sie von Belgrad aus befehligt oder unterstützt werden) anweisen, keinen Völkermord zu begehen[13]. Wie der IGH die bisherigen Vorgänge bewertet, wird dabei frühestens im Sommer 1994 entschieden[14]. Die ebenfalls erstrebte Aufhebung des UN-Waffenembargos gegen Bosnien ordnete der IGH jedenfalls nicht an. Für Bosnien also nur ein moralischer Sieg.

Die Durchsetzung von Urteilen erfolgt u.U. über Maßnahmen des Weltsicherheitsrats[15]. Dessen neugewonnene Handlungsfähigkeit könnte deshalb auch den IGH-Urteilen mehr Bedeutung verleihen.

Aufgrund der neuen Weltlage wird der IGH allerdings über sein Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat nachdenken müssen. Ungeklärt ist bisher nämlich, ob Beschlüsse dieses UNO-Gremiums auch für den IGH verbindliches Recht darstellen, oder ob das Gericht diese ggf. überprüfen kann. Anlaß für diese Frage war ein Antrag Libyens im vorigen Jahr. Der Wüstenstaat mit seinem exzentrischen Revolutionsführer hatte sich an das Gericht gewandt, um UNO-Sanktionen abzuwenden, mit denen es zur Auslieferung zweier libyscher Staatsbürger an die USA und Großbritannien gezwungen werden sollte. Die beiden waren dort wegen des Lockerbie-Anschlags[16] angeklagt worden[17]. Der IGH lehnte den libyschen Eilantrag ab, da eine Resolution des Weltsicherheitsrates die Ansprüche der USA und Großbritanniens rechtlich stütze. Ob aber diese Resolution zurecht ergangen war, prüfte der IGH nicht — obwohl die Hochstilisierung der Angelegenheit zu einer „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" (was erst die Anordnung von Embargo-Maßnahmen ermöglichte) verbreitetes Kopfschütteln ausgelöst hatte.

Internationale Menschenrechtsgerichte

Individuen sind vor dem IGH allgemein nicht klageberechtigt, obwohl der Schutz von Menschenrechten eine sehr individuelle Sache ist.

Eine Beschwerdemöglichkeit für Einzelpersonen sieht dagegen das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 vor. Die BRD unterzeichnete es jüngst als 46. Staat[18]. Danach können auch Einzelpersonen nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs Beschwerde beim UN-Menschenrechtsausschuß einlegen. Dieser hat jedoch lediglich das Recht, einen Bericht vorzulegen und eine „gütliche Einigung" herbeizuführen[19]. Schon seit langem wird daher darüber diskutiert, ob nicht weitergehendere Instrumente erforderlich sind, z.B. ein UN-Menschenrechtsgerichtshof. Entsprechende Initiativen vor allem der westlichen Industriestaaten[20] haben derzeit jedoch wenig Verwirklichungschancen, wie die Vorbereitungen zur Wiener UNO-Menschenrechtskonferenz im Juni 1993 gezeigt haben.[21]

Vorbild für derartige Pläne sind der europäische bzw. amerikanische Menschenrechtsgerichtshof[22]. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg besteht bereits seit 1959 und ist eine Einrichtung des Europarats (nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof [EuGH] der EG in Luxemburg)[23]. Das Straßburger Gericht überwacht die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Doch auf direktem Wege können sich Individuen auch nicht an dieses Gericht wenden. Sie müssen ihre Beschwerde (nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs) an eine vorgeschaltete Kommission richten, die dann eventuell den Fall vor den Gerichtshof bringt[24].

Internationaler Strafgerichtshof

Derartige — bisher nur regional bestehende — Menschenrechtsgerichte können die beteiligten Staaten allerdings nur zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen verurteilen bzw. den Opfern Entschädigungen zusprechen. Sie können jedoch keine Strafen gegen Verantwortliche verhängen. Dies wäre Aufgabe eines — bislang nicht existierenden — internationalen Strafgerichtshofs. Die Einrichtung eines derartigen Gerichts wird seit dem Ende des 1. Weltkriegs unter VölkerrechtlerInnen diskutiert[25]. (Die internationalen Militärtribunale in Nürnberg und Tokio[26], bei denen einige Hauptkriegsverbrecher des Zweiten Weltkriegs abgeurteilt wurden, haben, da sie ausschließlich aus Richtern



der Siegernationen bestanden, einen anderen Charakter.)

Heute wird, zumindest in der Völkerrechtskommission der UNO, nicht mehr über das „Ob" eines Internationalen Strafgerichtshofs gestritten, sondern nur noch über dessen Ausgestaltung[27]. Der endgültige Durchbruch dieser Idee ist darin aber wohl kaum zu sehen. Noch ungeklärt ist z.B., ob ein Internationaler Strafgerichtshof ausschließlich zuständig sein soll (evtl. nur für bestimmte Delikte[28]) oder ob er konkurrierend neben den nationalen Gerichten stehen müßte. Bei einer konkurrierenden Zuständigkeit würden die betroffenen Staaten von Fall zu Fall entscheiden, ob sie selbst Gerichtsbarkeit ausüben oder den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof übergeben. Denkbar ist auch, das Internationale Strafgericht als reines Rechtsmittelgericht gegen nationale Urteile auszugestalten. Offen sind außerdem noch viele praktische Fragen: Wer soll klageberechtigt sein? Wie ist die Strafe zu vollstrecken? Wie kann die Anwesenheit der Angeklagten vor Gericht sichergestellt werden?

Bislang war die Forderung nach einem Internationalen Strafgerichtshof vor allem eine bedeutungsschwangere Geste in zugespitzten militärischen Konflikten wie dem Golfkrieg 1991. Auch im heutigen Jugoslawien-Konflikt kamen derartige Forderungen auf. Als Reaktion auf die Massenvergewaltigungen wurden sie vor allem von der internationalen Frauenbewegung erhoben[29]. Nach langem Zögern[30] hat der Weltsicherheitsrat[31] jetzt ein Kriegsverbrechertribunal eingesetzt[32]. In Ermangelung einer bereits bestehenden ständigen Einrichtung soll speziell für den aktuellen Konflikt ein Ad-Hoc-Strafgerichtshof eingerichtet werden. 11 RichterInnen und 373 MitarbeiterInnen sollen für die nicht ausschließlich gegen Serben gerichteten Verfahren eingesetzt bzw. eingestellt werden. Ob die Angeklagten aber je vor dem Gericht erscheinen, ist mehr als fraglich: man wird wohl in Abwesenheit verhandeln müssen.

Möglich ist daneben auch, KriegsverbrecherInnen und VölkermörderInnen vor nationalen Gerichten abzuurteilen[33]. So stellt das deutsche Strafrecht aufgrund internationaler Abkommen etwa den Völkermord unter Strafe, egal wo er begangen wurde.

Abgesehen davon, daß Ex-Nazi-Deutschland wohl kaum der richtige Ort sein dürfte, stellvertretend für die Welt über VölkermörderInnen zu Gericht zu sitzen, stellen sich bei einem nationalen Vorgehen auch grundsätzliche praktische Probleme. Eine Verhandlung ohne Angeklagte dürfte jedenfalls vor einem nicht unmittelbar betroffenen nationalen Gericht als reine Farce empfunden werden. Die USA behalten sich deshalb vor, eine nationale Anklage auch per Entführung des Angeklagten durchzusetzen[34] — der Feldzug gegen Panama zur Festnahme des Staatschefs und Drogenhändlers Noriega ist noch in guter Erinnerung.

Symbolik oder Kriegserklärung

Ein Überblick über die bisher praktizierten bzw. diskutierten Modelle internationaler Rechtsprechung macht eines deutlich: Wirklich streitschlichtende Wirkung kann sie nur dort haben, wo sich die beteiligten Staaten einvernehmlich (auf Dauer oder im Einzelfall) dem angerufenen Gericht unterworfen haben. Gerade bei wirklich verhärteten Konfliktlinien wie z.B. im Bosnien-Konflikt wird dies nicht mehr möglich sein. Internationale Rechtsprechung ist dann bestenfalls symbolische Politik, vergleichbar mit privat organisierten internationalen „Tribunalen". Wenn jedoch den Großmächten militärische Interventionen opportun erscheinen, wird eine internationale Völkerrecht-, Menschenrecht- oder Strafrechtsprechung zur Stichwortgeberin degradiert, die Beschlüsse des Weltsicherheitsrates ggf. juristisch und politisch legitimiert. Dies mag begrüßen, wer glaubt, auf militärischem Wege mehrere Dutzend blutiger Regionalkonflikte „lösen" zu können. Eine juristische Alternative zum militärischen Gemetzel ist die internationale Rechtsprechung allerdings nicht. Ist erst ein bestimmtes Konfliktniveau erreicht, gibt es keine „sanften Interventionen" mehr.

Christian Rath lebt als Doktorand in Freiburg.

FoR

Anmerkungen

1 vgl. Kimminich, 1990, 495ff
2 vgl. Art. 92ff UNCh
3 derzeit nur Männer
4 vgl. Art. 93 UnCH
5 Kimminich, aaO, 510
6 vgl. Oellers-Frahm, *AVR* 1989, 442ff
7 vgl. Marschang 1990, 69; Jennings, *TWT* 3/1992
8 gemäß Art. 36 VI Statut des IGH
9 vgl. zum Ganzen: Ambos, *FoR* 1987, 127ff, 150ff
10 Marschang 1990, 67ff
11 Jenkins, *TWT* 3/1992, 44
12 vgl. Art. 35 II IGH-Statut
13 *Süddeutsche Zeitung* vom 10.4.1993
14 Communiqué des IGH vom 19.4.93
15 vgl. Art. 94 II UNCh
16 Flugzeugattentat, bei dem in der Nähe der schottischen Ortschaft Lockerbie 270 Menschen starben
17 vgl. zum folgenden Marschang, *KJ* 1993, 62ff; Mohr, *DuR* 1992, 305ff
18 vgl. BT-Drs 12/556
19 vgl. im einzelnen Kimminich 1990, 353ff
20 vgl. den einstimmig angenommenen Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs 12/1715, 12/3904, StenProt vom 10.12.1992
21 vgl. *taz* vom 10.5.1993
22 zum Vergleich der Mechanismen s. *DRiZ* 1992, 439f
23 Der EuGH bietet Grundrechtsschutz nur gegen Akte der EG, nicht gegen Handlungen der EG-Mitgliedstaaten, vgl. Rath, *FoR* 1992, 119
24 ausführlich hierzu Gloyer, *FoR* 1990, 88ff
25 vgl. Grebing, *GA* 1976, 97ff; Jescheck, *GA* 1981, 49ff
26 vgl. hierzu: Hirsch/Paech/Stuby, 1986
27 vgl. Graefrath, *ZStW* 1992, 191 und 193
28 z.B. die klassischen Nürnberger Verbrechen: Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, vgl. Wilkitzky, *ZStW* 1987, 465ff
29 vgl. Wullweber, 1993
30 zu den entsprechenden Beschlüssen und Resolutionen vgl. *taz* vom 9.10.1992 und Zumach, *taz* vom 23.3.1993
31 gestützt auf das VII. Kapitel der UNO-charta
32 *taz* vom 27.5.1992
33 vgl. die Übersicht über das entsprechende deutsche Strafrecht bei Wilkitzki, *ZStW* 1987, 465ff
34 Urteil des Supreme Court im Juni 1992, vgl. *Blätter des iz3w*, März/April 1993, S. 14
35 juristische Bewertung bei Zielke, *taz* vom 10.7.1990

Literatur

Ambos, Kai, Nicaragua versus USA, *FoR* 1987, 127ff (Teil I), 150ff (Teil II)
Gloyer, Christian, Europäischer Grundrechtsschutz — auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Zur Praxis der Europäischen Menschenrechtskonvention, *FoR* 1990, 88ff
Graefrath, Bernhard, Die Verhandlungen der UN-Völkerrechtskommission zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs, *ZStW* 1992, 191 und 193
Grebing, Gerhard, Zur Frage der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs — Bilanz und Perspektiven, *GA* 1976, 97ff
Hirsch, Martin/Paech, Norman/Stuby, Gerhard, Politik als Verbrechen — 40 Jahre Nürnberger Prozesse, 1986
Jennings, Robert, An expanding Court, *The World Today*, March 1992, 44ff
Jescheck, Hans-Heinrich, Entwicklung, gegenwärtiger Stand und Zukunftsaussichten des internationalen Strafrechts, *GA* 1981, 49ff
Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl. 1990
Marschang, Bernd, The Changing attitudes of States towards the International Court of Justice: Some Reflections, in: Medhanie, Tesfatsion (Ed.), The Shrinking Deadlock. Developments in East/West Relations and Africa, 1992, 65ff
ders., UN-„Gewaltenteilung" und die Lockerbie-Affäre, *KJ* 1993, 62ff
Mohr, Manfred, Der Lockerbie-Fall vor UN-Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, *DuR* 1992, 305ff
Oellers-Frahm, Karin, Probleme und Grenzen der Obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit, *AVR* 1989, 442ff
Rath, Christian, Im Zweifel für die Gemeinschaft — Die ‚Politik' des Europäischen Gerichtshofs zur Durchsetzung der EG-Integration, *FoR* 1992, 117ff
Wilkitzki, Peter, Die völkerrechtlichen Verbrechen und das staatliche Strafrecht, *ZStW* 1987, 465ff
Wullweber, Helga, Kriegsverbrechen Vergewaltigung, in: Stiegelmayer, Alexandra (Hrsg.), Massenvergewaltigung — Der Krieg gegen die Frauen, 1993, 287ff; überarbeitete Fassung: *taz* vom 25.2.1993
Zielcke, Andreas, Invasion aus dem rechtsfreien Raum — Die amerikanische Aktion in Panama: „Gerechte Sache" oder „Mord"?, *taz* vom 10.7.1990
Zumach, Andreas, Ein Tribunal ohne Angeklagte, *taz* vom 23.2.1993



Als die Bäume noch groß und stark waren I: *Die Nibelungen, 1. Teil: Siegfried* (1921/22)

Internationaler Umweltschutz durch Völkerrecht?

Georg Restle

Um die globale Dimension der Umweltzerstörung zu verdeutlichen, genügen heute Stichworte: Sei es die Zerstörung der Ozonschicht oder der Treibhauseffekt, die Vergiftung der Weltmeere oder die Abholzung tropischer Regenwälder; ohne ein weltweites Schutzregime scheint der drohende Öko-Kollaps kaum noch aufhaltbar.

Die Versuche von Einzelstaaten und nationalen Rechtsordnungen sind angesichts der internationalen Ausmaße der selbstgeschaffenen Umweltkrise an ihre territorialen Grenzen gelangt. Die Auswirkungen von Umweltkatastrophen, sei es der Supergau von Tschernobyl oder die Rheinverseuchung von Sandoz, sind grenzenlos spürbar.

Aber nicht nur im Bereich grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, sondern auch beim Schutz von Umweltgütern, die einem (einzel)staatlichen Zugriff entzogen sind, wie der Atmosphäre, den Weltmeeren oder der Antarktis (sog. „global commons") scheint Umweltschutz ohne internationale Regulierung heute undenkbar[1].

Was läge also näher, als auf das Instrumentarium des Völkerrechts beim weltweiten Kampf gegen die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen zurückzugreifen? Im Blätterdschungel der internationalen Jurisprudenz wird die Unverzichtbarkeit eines Umweltvölkerrechts mittlerweile jedenfalls als Selbstverständlichkeit behandelt, wobei mit der Kreation des neuen Rechtsgebiets noch wenig über die grundsätzliche Tauglichkeit des klassischen Völkerrechts ausgesagt wird.

Tatsächlich erscheint beim Rückgriff auf die Normen des Völkerrechts nämlich erhebliche Skepsis angebracht. Nichts hätte die Unfähigkeit der Staatengemeinschaft — und damit auch des Völkerrechts — im Umgang mit der von ihr beschworenen „gemeinsamen Verantwortung" besser illustrieren können als das Scheitern der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung UNCED, die im letzten Jahr in Rio de Janeiro stattfand und heute schon fast vergessen zu sein scheint[2]. Was als historischer Wendepunkt in den Beziehungen der Völker im Sinne einer globalen Verantwortung für das „gemeinsame Erbe der Menschheit" angekündigt wurde, endete letztendlich mit politischen Willenserklärungen (Rio-Deklaration) und einem Bündel unverbindlicher Einzelprogramme (Agenda 21), die allenfalls „inspirierenden" Charakter haben und insoweit nur für zukünftige Vertragswerke von Bedeutung sein können. Die beiden Herzstücke des „Umwelt-Gipfels", die Konventionen zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Artenvielfalt scheiterten in Rio am Veto der USA.[3]

Wer seine ökologischen Hoffnungen auf das Völkerrecht setzt, der muß sich bewußt sein, daß es sich hierbei um ein originär auf die Schaffung einer weltweiten „Friedensordnung" ausgerichtetes zwischenstaatliches Konfliktlösungsregime handelt, dessen ultima ratio der Einsatz militärischer Gewalt ist und das sich von daher nur äußerst bedingt für die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen umweltpolitischen Herausforderungen heranziehen läßt.

Insoweit war das Scheitern von Rio symptomatisch für die gerade auch im Umweltvölkerrecht evident werdenden strukturellen Defizite des Völkerrechts im Bereich nichtmilitärischer Konfliktbewältigung.

Zähe Normentwicklung: Internationale Umwelthaftung

Auch wenn sich der Begriff des Umweltvölkerrechts mittlerweile etabliert zu

haben scheint, so täuscht er doch darüber hinweg, daß von einem internationalen Regelwerk mit etablierten Rechtsgrundsätzen oder von einem hinreichend verdichteten Regime bi- oder multilateraler Vertragswerke im Bereich des völkerrechtlichen Umweltschutzes keine Rede sein kann.

Die wissenschaftlichen Diskussionen und Bemühungen, das Instrumentarium des Völkerrechts für den weltweiten Umweltschutz fruchtbar zu machen, kreisen seit Jahrzehnten um die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit und der Staatenhaftung im Bereich grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Reichweite gewohnheitsrechtlich anerkannter Grundsätze des völkerrechtlichen Nachbarrechts für umweltpolitische Problemstellungen, wie die der weitreichenden Luftverschmutzung. So streiten internationale Umweltjuristen seit Jahren darüber, in welchem Umfang das völkerrechtliche Schädigungsverbot als Grenze der staatlichen Souveränität auch Umweltbeschädigungen in Nachbarstaaten verbietet[4].

Der Ausgangspunkt dieser Debatte liegt bereits mehr als 50 Jahre zurück. Das Urteil eines Schiedsgerichts im Rahmen einer Auseinandersetzung zwischen den USA und Kanada um die Schwefeldioxidemissionen einer kanadischen Zink- und Bleiverhüttungsanlage (Trail Smelter[5]) beschäftigte mittlerweile schon Generationen von Völkerrechtlern, ohne daß die Diskussionen um die Schmelze von Trail von erkennbar brauchbarem Wert für die Entstehung neuer völkerrechtlicher Normen gewesen wären.

Erst 1972, auf der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm, begann sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß völkerrechtswidrige Umweltverschmutzungen auch Ersatzpflichten des Verursacherstaates auslösen können[6]. Eine Einigung über Haftungsvoraussetzungen und -umfang konnte jedoch bis auf den heutigen Tag nicht erzielt werden.

Auch die Kodifikationsbemühungen der International Law Commission (ILC)[7] bezüglich eines internationalen Haftungsregimes geben ein eindrückliches Beispiel für die Zähigkeit völkerrechtlicher Normentwicklung.

Seit nunmehr 44 Jahren beschäftigt sich die ILC mehr oder weniger ergebnislos mit den Fragen der Staatenverantwortlichkeit und einem allgemeinen Haftungssystem in Bezug auf völkerrechtswidriges Verhalten von Staaten. Von der ursprünglichen Besetzung des Gremiums dürfte sich heute kaum noch ein Überlebender finden lassen.[8]

1978 beschloß die Kommission die Kodifikation der „Haftung für rechtmäßiges Verhalten" getrennt zu behandeln, wobei sich die Überlegungen hier in erster Linie auf Fragen der internationalen Umwelthaftung beziehen. In völkerrechtlichen Zeitspannen gerechnet befindet sich die Arbeit der ILC noch immer im Frühstadium. Bisher wurde nicht ein einziger Artikel von der Kommission gebilligt. Gestritten wird innerhalb und außerhalb der ILC über die Art der Haftung (Gefährdungs-, Erfolgs- oder Verschuldenshaftung) und des ersatzfähigen Schadens, die Aufnahme des Verursacherprinzips in ein völkerrechtliches Haftungssystem und die Frage, inwieweit der Umweltschutz überhaupt als allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts anzusehen ist[9]. Kurz, um Positionen, die heute als fester Bestandteil des Umweltrechts in einer Vielzahl von nationalen Rechtsordnungen angesehen werden können.[10]

Auch ein Blick in bestehende völkerrechtliche Verträge erhellt das Dunkel um die Geltung eines einheitlichen internationalen Haftungsmaßstabs im Umweltvölkerrecht nur wenig. Universelle Verträge mit umweltbezogenen Regeln speziell für das Nachbarverhältnis oder allgemeinen Haftungsregelungen gibt es nicht. Die einzelnen Vertragswerke mit umweltrechtlichem Bezug regeln Haftungsfragen nur in Einzelfällen und unterscheiden sich teilweise erheblich[11].

Auf die Frage, inwieweit ein weltweit einheitliches Haftungssystem für Umweltschäden überhaupt wünschenswert erscheint oder ob angesichts der Unterschiedlichkeit der Umweltgefahren nicht ein sektoraler Regelungsansatz den Vorzug verdient, soll hier nicht näher eingegangen werden[12]. Vielmehr ist festzuhalten, daß angesichts der schleppenden Entstehung völkerrechtlicher Normen und der Dringlichkeit eines internationalen Umweltschutzregimes mit den allgemeinen Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts weltweite Umweltpolitik offensichtlich nicht zu betreiben ist.

Als gesicherter Bestand an völkerrechtlich anerkannten Grundsätzen kann neben schwammigen Konsultations- und Kooperationspflichten heute alleine das Verbot angesehen werden, die Umwelt eines fremden Staates nicht erheblich zu schädigen, wobei die Unbestimmtheit des Erheblichkeitsbegriffs und die weiterhin ungeklärte Frage der Ersatzfähigkeit ökologischer Schäden[13] die umweltrechtliche Handhabbarkeit dieses Grundsatzes mehr als zweifelhaft erscheinen lassen.

Alle weiteren „in der Entstehung begriffenen" allgemeinen Prinzipien, wie das „common heritage of mankind"[14] oder das Vorsorgeprinzip, warten seit ihrer Postulierung auf den entscheidenden qualitativen Sprung, ohne daß sich die Hoffnung darauf auf irgendeinen Nährboden stützen könnte.

Recht ohne Steuerungskraft: Die Erfahrung von Tschernobyl

Selbst wenn sich ein gesicherter Bestand an allgemeinen Normen des Umweltvölkerrechts konstatieren ließe, so wäre damit noch wenig über die Steuerungskraft internationalen Rechts gesagt. Die strukturellen Vollzugsdefizite des Völkerrechts, das sich für seine Durchsetzung auf kein den nationalen Rechtsordnungen vergleichbares Instrumentarium zur Durchsetzung und Steuerung umweltrechtlicher Zielvorstellungen stützen kann[15], gilt es dabei gleichermaßen zu berücksichtigen, wie die Überlagerung der völkerrechtlichen Konfliktbewältigung durch diplomatische Lösungsansätze. Insoweit ist Völkerrecht als hochgradig politisiertes und informelles Recht zu begreifen, dessen Effizienz immer auch in Abhängigkeit von der Qualität zwischenstaatlicher Beziehungen und der weltpolitischen Großwetterlage verstanden werden muß.

Als Anschauungsbeispiel für die Staatenpraxis im Umgang mit Umweltkata-

Anmerkungen

1 Zur globalen Dimension der Umweltzerstörung immer noch aktuell: der Brundtland-Bericht der World Commission of Environment and Development „Our Common Future", 1987

2 Zum Gipfel von Rio: Gündling, *EA* 1992; *Blätter* 1992, 754; *ak* 350 vom 13.1.1993, 16ff; Oberthür, *EA* 1992, 595ff

3 die einzelnen Dokumente sind abgedr. in: *EA* 1993, D 27ff; vgl. hierzu auch die Resolutionsentwürfe der UN-GV in: *ILM* 1993, 252ff

4 vgl. u.a. Dupuy, 363ff m.w.N.

5 A.J.I.L. 1939, 182; 1941, 684

6 In Prinzip 22 der Stockholmer Deklaration über die Umwelt des Menschen heißt es: „States shall co-operate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such states or areas beyond their jurisdiction"; *ILM* 1972, 1416ff

7 Hierbei handelt es sich um einen Unterausschuß der UN-Generalversammlung, dem die Erarbeitung von Konventionsentwürfen obliegt. Die thematischen Projekte der ILC reichen u.a. von „Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit" über die „Immunität der Staaten und ihres Eigentums" bis hin zum „Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzungen internationaler Wasserläufe".

8 lesenswert zur Arbeit der ILC über „state responsibility": Allot, *HILJ* 1988, 1

9 Einen Überblick über die Tätigkeit der ILC in diesem Bereich geben Heinz/Findeklee, GYIL 1991, 460ff; Erichsen, *ZaöRV* 1991, 94ff; Rest, *NuR* 1992, 155ff

10 So beispielsweise auch im Umwelthaftungsgesetz vom 1.1.1991; hierzu Schmidt, *DÖV* 1991, 878ff

11 Hierzu: Gattini, 231ff; Boyle, AYIL 1989, 257ff. Zu jüngeren Vertragsentwürfen, die sich der internationalen Umwelthaftungsproblematik zuwenden vgl. Rest, *NuR* 1992, 157f

12 vgl. hierzu Dolzer, 225ff

13 In diesem Zusammenhang ist auf einen Konventionsentwurf des Europarats hinzuweisen, der immerhin zu einer gewissen Klärung des Streits um die Einbeziehung ökologischer Schäden in internationale Haftungsvereinbarungen führen dürfte; dazu Friehe, *NuR* 1992, 249ff; 453ff

14 Hierzu Jagels-Sprenger, *KJ* 1991, 409ff

15 vgl. hierzu Rest, *UPR* 1991, 417ff

strophen, die zu grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen führen, kann die völkerrechtliche Abwicklung der Folgen von Tschernobyl angesehen werden[16]. Weder die Verschuldensfrage noch die Erheblichkeit der verursachten Umweltschäden stand hier zur Diskussion und doch gab es nicht einen einzigen Staat, der versucht hätte, Reparationen auf Grundlage des geltenden Völkerrechts einzuklagen. Die allgemein im Umweltvölkerrecht zu beobachtende Tendenz, bestehende Entschädigungspflichten durch Absprachen auf diplomatischer Ebene zu ersetzen[17], ist dabei weniger durch Schwierigkeiten des Kausalitätsnachweises bzgl. der entstandenen Schäden bedingt[18], als durch die Höhe des damit verbundenen Risikos, das den heute noch klagenden Staat schon morgen selbst treffen könnte.[19]

Darüber hinaus wäre im Fall Tschernobyl das Geltendmachen berechtigter Ansprüche angesichts zuvor erteilter Milliardenkredite als geradezu absurd angesehen worden und hätte die Bemühungen der bundesdeutschen Außenpolitik, das politische Tauwetter in der ehemaligen UdSSR zu unterstützen, konterkariert.

Diese „solidarité honteuse" unter den geschädigten Staaten, die Ersatzpflichten als reine Verhandlungsmasse betrachten, zeigt deutlich, daß Staaten als Rechtssubjekte des Völkerrechts zur Durchsetzung der von ihnen selbstgesetzten Normen nur auf der Grundlage außenpolitischer Opportunitätserwägungen bereit sind. Der Streit um griffigere Prinzipien im Umweltvölkerrecht gerät damit vollends zum akademischen Schaulaufen internationaler Umweltjuristen, dessen völkerrechtliche Relevanz sich im Nichts verläuft.

Agreements to (dis)agree: Die Konventionen zum Umweltschutz

Zwar können auch die bestehenden völkerrechtlichen Verträge im Bereich des Umweltschutzes nicht losgelöst von den strukturellen Defiziten des Völkerrechts gesehen werden. Doch lassen sich hier in den letzten Jahren Entwicklungen feststellen, die zumindest in Teilbereichen ein Umdenken in der weltweiten Umweltpolitik erwarten lassen. Ohne auf die Vielfalt der Konventionen und ihrer Regelungsmechanismen im einzelnen eingehen zu können[20], soll hier anhand zweier jüngerer Vertragswerke kurz angedeutet werden, wohin die Reise im internationalen Umweltvertragsrecht gehen könnte.

Der Vertrag über den Schutz der Ozonschicht, der 1985 in Wien abgeschlossen wurde und durch das Protokoll von Montreal 1987 und 1990 (auf einer Konferenz der Mitgliedstaaten in London) ergänzt und neueren Anforderungen angepaßt wurde[21], zeichnet sich zunächst durch seine Grundkonzeption aus, die ihr Vorbild im Genfer Vertrag über weiträumige Luftverunreinigungen aus dem Jahr 1979 hat[22]. Der Wiener Rahmenvertrag regelt dabei nur das allgemeine Verfahren sowie den institutionellen Unterbau, während im Montrealer Protokoll der Zeitrahmen für den Ausstieg aus der Produktion der ozonschichtzerstörenden Substanzen (insbesondere: FCKW) festgelegt wurde. Durch die Konstruktion Rahmenvertrag/Protokoll gelang es, eine Vielzahl von Staaten zur Mitgliedschaft zu bewegen, da die Auseinandersetzungen über substanzielle Verpflichtungen aus den Vertragsverhandlungen in die späteren Verhandlungen über die Zusatzprotokolle verlegt wurde.

Darüber hinaus unterscheidet sich das Vertragswerk von einer Vielzahl anderer Konventionen in der starken Stellung des Kollektivorgans (Konferenz der Vertragsparteien), dem sowohl die Befugnis zu bindenden Mehrheitsentscheidungen als auch eine echte Aufsichtsfunktion für die Vertragserfüllung eingeräumt wurde.

Schließlich fällt das Abkommen durch seine Differenzierung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten aus dem umweltvölkerrechtlichen Rahmen. So wurde hier dem Bedürfnis von Entwicklungsländern Rechnung getragen, die Nichteinhaltung des Zeitrahmens mit unzureichenden finanziellen Unterstützungen im Rahmen des Technologietransfers zu rechtfertigen. Ein Sonderfonds i.H.v. 240 Mio. US-Dollar wurde den Entwicklungsländern auf der Londoner Ozon-Konferenz zur Verfügung gestellt.[23] In dieser Koppelung von internationalem Umweltschutz und konkreter Entwicklungshilfe kann mit Sicherheit die weitreichendste Abweichung vom traditionellen Standard internationaler Umweltkonventionen gesehen werden. Ob durch die Erleichterung des Erwerbs alternativer Technologien allerdings tatsächlich ein substanzieller Beitrag zum Abbau ozongefährdender Substanzen geleistet wird oder ob es sich hierbei nur um ein weltweites Expansionsgeschäft internationaler Großkonzerne handelt, bleibt noch abzuwarten.

Jedenfalls dürfen diese Regelungen, als wie immer fortschrittlich sie auch bewertet werden mögen[24], nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Ausstiegsplan von Montreal weit hinter den Forderungen internationaler Umweltverbände zurückbleibt und in seiner jetzigen Form wahrscheinlich auch nur wegen der Evidenz der globalen Gefährdung zustandegekommen ist.

Einen ganz anderen Weg schlägt die Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang ein, die am 25.2.1991 in Espoo/Finnland unterzeichnet wurde[25]. In Abkehr von klassischen zwischenstaatlichen Konfliktlösungsmodellen wird hier dem Gedanken des Individualrechtsschutzes und der Verfahrensbeteiligung von AusländerInnen zumindest ansatzweise Rechnung getragen.

Durch das Prinzip des „equal access"[26] soll BürgerInnen der Mitgliedstaaten, die von „Aktivitäten" mit grenzüberschreitenden Auswirkungen betroffen sind, ein Beteiligungsrecht an den entsprechenden UVP-Verfahren im Bereich der Konvention eingeräumt werden. Zwar dürfte die Frage der Betroffenheit und der jeweils einschlägigen Verfahren angesichts der Vielzahl an offenen Formulierungen noch zu allerhand Auseinandersetzungen Anlaß geben. Der Rechtsschutz für betroffene AusländerInnen darf nach dieser Regelung aber keinesfalls hinter dem für die jeweiligen Staatsangehörigen zurückbleiben.

Der Vertrag von Espoo kann damit auch als Weiterentwicklung von Bestrebungen im Umweltvölkerrecht angesehen werden, in internationalen Verträgen festgesetzte Standards durch nationale Gerichte überprüfen zu lassen[27], ohne daß es des umständlichen und zeitaufwendigen Verfahrens vor internationalen Institutionen und Gerichten bedarf. Insoweit wird hierdurch auch ein Beitrag zur Entpolitisierung des Völkerrechts geleistet, der längst überfällig ist.

Die beiden angesprochenen Vertragswerke, und das gilt es zu unterstreichen, bilden Ausnahmen im Reigen internationaler Umweltverträge.

Die überwiegende Mehrzahl der Konventionen ist auch weiterhin bestimmt von der Idee des informellen und kooperativen Zusammenwirkens der Staaten und zeichnet sich in aller Regel durch ein schwaches Überwachungs- und Vollzugsinstrumentarium aus, das dem Individuum keinerlei Beteiligungschancen einräumt.

Darüber hinaus bilden die Interessensgegensätze von Industrie- und Entwicklungsländern auch weiterhin den entscheidenden Stolperstein in der Entwicklung globaler Vertragswerke zum Umweltschutz. Das Prinzip eines „gemeinsamen Interesses" oder eines „gemeinsamen Erbes der Menschheit" bleibt also auch hier Stückwerk.

Und doch zeigen die beiden angesprochenen Verträge, daß sich Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Umweltvölkerrechts im Vertragsrecht finden lassen, die eine Abkehr von bisher als unumstößlich bezeichneten Grundsätzen des Völkerrechts andeuten und die, gemessen an den langwierigen Diskussionen um allgemeine Haftungsgrundsätze, ein geradezu „atemberaubendes" Tempo an den Tag legen.

Umweltschutz durch Völkerrecht?

Wer mit den Mitteln des Völkerrechts weltweiten Umweltschutz betreiben will — dies sollte hier aufgezeigt werden — muß sich bescheiden geben. Neben den angesprochenen strukturellen Defiziten, sollte schließlich auch der zutiefst undemokratische Charakter des Völkerrechts, dessen Entscheidungsprozesse nur äu-

ßerst mittelbar durch nationale Parlamente beeinflußt werden, Anlaß zur Zurückhaltung bieten.

Vor allem aber gilt es, der Politik nationaler Entscheidungsträger entgegenzuwirken, die sich ihrer politischen Handlungspflicht nur allzugern mit dem Hinweis auf diffuse völkerrechtliche Verpflichtungen entledigen, um damit vom eigenen Versagen bzw. vom Versagen staatlicher Ordnungsprinzipien überhaupt abzulenken. Durch die Flucht ins Globale lassen sich die Defizite der nationalen Umweltpolitik eben nicht überwinden. Schlimmer noch: sie werden potenziert.

Allenfalls im Völkervertragsrecht lassen sich mittelfristig Instrumente durchsetzen, die den weltweiten Umweltschutz zur Sache der Individuen machen und eine weiter reichende Reform des Völkerrechts vom internationalen Recht der Staatengemeinschaft zum Recht einer internationalen Zivilgesellschaft einläuten könnten. In diesem Zusammenhang sollte sich das Umweltvölkerrecht im wesentlichen auf das Setzen international verbindlicher (Mindest)Standards konzentrieren, wobei deren Durchsetzung durch einen Ausbau des Individualrechtsschutzes auf nationaler und internationaler Ebene ermöglicht werden muß. Bei dieser Politik des „Standard Setting" wäre dann auch über eine stärkere Integration von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in den völkerrechtlichen Normsetzungsprozeß nachzudenken.

Andere „Reformvorhaben" im Bereich des Umweltvölkerrechts, wie etwa der Einsatz von „UN-Grünhelmen"[28] oder die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofs auch für „Umweltverbrechen"[29] können demgegenüber nur als Versuch einzelner Staaten angesehen werden, den status quo völkerrechtlich abgesicherter Machtpositionen aufrechtzuerhalten und hegemoniale Ansprüche unter dem Deckmantel des internationalen Umweltschutzes durchzusetzen. Das Beispiel Somalia kann dabei, auch wenn es hier nicht unmittelbar um Belange des Umweltschutzes geht, durchaus als Präzedenzfall angesehen werden.

Georg Restle studiert Jura und lebt in Freiburg.

FoR

Anmerkungen

16 hierzu Gattini, 258ff; Sands; Boyle, in: Butler (199), 203ff
17 Insoweit war Tschernobyl alles andere als ein Einzelfall; auch die Auseinandersetzungen um die Rheinverseuchung durch Sandoz und die Rheinversalzung durch französische Kali-Werke, die hauptsächlich die Niederlande betrafen, wurden schließlich „gütlich" beigelegt.
18 so aber Gattini, 259
19 So erwies sich auch der ehrwürdige Trail Smelter-Fall für die USA als Bumerang, da die Umweltbeeinträchtigungen für Kanada durch Industrieanlagen auf dem Gebiet der USA weit höher waren als die von Kanada verursachten Verschmutzungen.
20 vgl. hierzu u.a. Kunig, 27ff
21 Zum Wiener Übereinkommen und zum Montrealer Protokoll Jagels-Sprenger, *KJ* 1991, 418ff; Gündling, *EU* 1988, 38ff
22 hierzu Schwarzer, *AP* 1993, 13ff
23 Dabei besteht allerdings die Befürchtung, daß diese Mittel aus der laufenden Entwicklungshilfe abgezogen werden. Hierzu Paulus, *W&E* SD 3/91
24 vgl. Jagel-Sprenger aaO
25 U.N.Doc. E/ECE/1250; hierzu Kunig, 42ff
26 Die erste Aufnahme dieses Prinzips findet sich in der Nordischen Konvention vom 19. 2.1974. (UN Treaty Series Bd. 1092, 279). Hierzu Broms, 141; Lappe, *NuR* 1993; vgl. auch die OECD Council Recommendations on Equal Access; E 13 ILM, 234
27 hierzu Bothe, 391ff
28 hierzu *ak* 340 vom 11.3.1992, 3
29 Dieser Vorschlag wurde vor allem im Zusammenhang mit den vom Irak im Persischen Golf verursachten Ölverschmutzungen diskutiert. Vgl. hierzu auch: Gilbert, „The Criminal Responsibility of States", *ICLQ* 1990, 345ff; Rest, *UPR* 11/12, 1991, 417ff



Als die Bäume noch groß und stark waren II: *Tarzans Vergeltung* (1934)

Literatur

Allot, State Responsibility and the Unmaking of International Law, *Harvard Int. Law Journal* 1988, 1
Boyle, Chernobyl and the Development of International Law, in: Butler, *Perestroika and International Law* 1990, 203
Boyle, Nuclear Energy and International Law. An Environmental Perspective, *AYIL* 1989, 257
Bothe, Transfrontier Environmental Management, in Bothe (Hrsg.), Trends in Environmental Policy and Law, 1980
Broms, The Nordic Convention on the Protection of the Environment, in: Flintermann u.a., Transboundary Air Pollution, 1986, 141
Dolzer, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden, in: Dolzer u.a. (Hrsg.), 1992, 195
Dolzer u.a. (Hrsg.), Umweltschutz in Völkerrecht und Kollisionsrecht, 1992
Dupuy, International Liability for Transfrontier Pollution, in: Bothe 1990
Erichsen, Das Liability-Projekt der ILC, *ZaöRV* 1991, 94
Friehe, Der Konventionsentwurf des Europarats über die zivilrechtliche Haftung für Schäden, die aus umweltgefährlichen Aktivitäten herrühren, *NuR* 1992, 249
Friehe, Der Ersatz ökologischer Schäden nach dem Konventionsentwurf des Europarats zur Umwelthaftung, *NuR* 1992, 453
Gattini, Zufall und force majeur im System der Staatenverantwortlichkeit anhand der ILC Kodifikationsarbeit, 1991
Gündling, Das Protokoll von Montreal – Hoffnung für die Ozonschicht?, *EU* 1988, 30
Gündling, UNCED und die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, *Europa Archiv* 1992
Heinz/Findeklee, Die Tätigkeit der International Law Commission in den Jahren 1987 bis 1990, *GYIL* 1991, 460
Hohmann, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, *NVwZ* 1993
Jagels-Spenger, Common Heritage of Mankind, *KJ* 1991, 400
Kunig, Nachbarrechtliche Staatenverpflichtungen bei Gefährdungen und Schädigungen der Umwelt, in: Dolzer u.a. (Hrsg.), 1992, 9
Lappe, Grenzüberschreitender Umweltschutz – Das Modell der Nordischen Umweltkonvention im Vergleich mit dem deutschen Umweltrecht, *NuR* 1993 (im Erscheinen)
Oberthür, Rio – Kein Mißerfolg, *EA* 1992, 595
Paulus, Nord-Süd-Gegensätze beim globalen Umweltschutz, *Weltwirtschaft & Entwicklung*, SD 3/91
Rath/Mayer
Rest, Effektiveres internationales Umweltrecht durch verbesserte Sanktionsmechanismen und einen neuen UN-Umweltgerichtshof, *UPR* 1991, 417
Rest, Ökologische Schäden im Völkerrecht, *NuR* 1992, 155
Sands, Chernobyl – Law and Communication, 1988
Schmidt, Haftung für Umweltschäden, *DÖV* 1991, 878
Schwarzer, Das internationale Regime zur Bekämpfung der weiträumigen Luftverschmutzung, *Außenpolitik* 1993, 13



Wir zeigen den Weg! So ...: *Die Mission* (1987)

Nicht nur in der Fremde ist der Fremde fremd ...

Aufbruch oder Krise des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen?

Frank Schreiber

Der Verfall staatlicher Strukturen in Osteuropa mit der Folge von Staatsgründungen unter Berufung auf das „Selbstbestimmungsrecht der Völker" hat auch in der juristischen Öffentlichkeit dazu geführt, die Losung „jedem Volk seinen Staat" als Patentlösung ethnischer oder religiöser Konflikte anzusehen. In den Hintergrund sind dabei die Bemühungen um die Ausgestaltung des Minderheitenschutzes jenseits des „Selbstbestimmungsrechts der Völker" in den Vereinten Nationen getreten, die Gegenstand des folgenden Beitrags sind. Aktueller Anlaß ist die Annahme der Minderheitenschutzdeklaration durch die 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1992 und die Erklärung des Jahres 1993 zum Internationalen Jahr der autochtonen Bevölkerungsgruppen.

Der Glaube, durch einen auf das Individuum bezogenen Menschenrechtsschutz automatisch auch einen hinreichenden Minderheitenschutz zu erreichen, beherrschte die Nachkriegszeit[1] und existiert zum Teil heute noch[2]. So gelang es 1948 auch noch nicht, eine minderheitenschützende Vorschrift in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu integrieren, vielmehr wurde der Wille, dem Schicksal der Minderheiten nicht indifferent gegenüberzustehen, lediglich in einer Resolution kundgetan[3]. Ein Wandel auf universell-völkerrechtlicher Ebene setzte erst Anfang der sechziger Jahre ein. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), der am 16.12. 1966 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde und 1976 in Kraft getreten ist, enthält mit Art. 27 eine minderheitenschützende Vorschrift[4]. Der IPbpR ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag, der 87 Staaten (Stand 1.8.1989) bindet[5]. Konventionsorgan ist der Menschenrechtsausschuß (MRA) nach Art. 30ff. Durchsetzungsinstrumente sind zum einen nach Art. 41 die Staatenbeschwerde vor dem MRA, d.h. die Mitteilung eines Vertragsstaates über Menschenrechtsverletzungen in einem anderen[6]. Ferner besteht nach einem Fakultativprotokoll die Möglichkeit der Individualbeschwerde vor dem MRA. Die Staatenbeschwerde, die erst nach einer zusätzlichen Unterwerfungserklärung des Mitgliedstaates eröffnet wird, und die Individualbeschwerde werden jedoch im Gegensatz zum Rest des Paktes von deutlich weniger Staaten anerkannt[7]. Auch die Bundesrepublik entzieht sich diesem Instrumentarium.

Umfang des Minderheitenschutzes nach Art. 27 IPbpR

1978 bemühte sich erstmals ein Mitgliedstaat um die umfassende Konkretisierung des Minderheitenschutzes nach Art. 27 IPbpR mittels „soft law“: Jugoslawien unterbreitete auf der 34. Tagung der Menschenrechtskommission (MRK) einen Vorschlag zur Verabschiedung einer Minderheitenschutzdeklaration[8].

Charakteristisch an diesem Entwurf war, daß er die Minderheiten selbst und nicht die zu ihr gehörenden Individuen als Rechtssubjekte ansah. Dieser kollektivrechtliche Ansatz wurde von den westlichen Staaten und der ihr angehörenden Völkerrechtsliteratur nachhaltig kritisiert[9]. Die Frage, ob konzeptionell Gruppenrechten oder Individualrechten beim Minderheitenschutz der Vorzug zu geben ist, war in den vergangenen Jahrzehnten folglich auch ein Hauptstreitpunkt bei der Auslegung des Art. 27 IPbpR, dessen Formulierung Ergebnis eines Kompromisses zwischen liberal-individualistischem und sozialistischem Menschenrechtsverständnis ist: Rechtsträger des Art. 27 IPbpR ist nach dem Wortlaut der Angehörige einer Minderheit. Von den Rechten im Rahmen des Schutzbereichs des Art. 27 IPbpR Gebrauch zu machen ist jedoch ein Kollektivverhalten, das dem Wortlaut nach „mit anderen Angehörigen der Gruppe“ ausgeübt wird.

Der kollektive Charakter, nämlich daß Art. 27 IPbpR notwendig die Existenz der Gruppe voraussetzt, wird grundsätzlich nicht geleugnet und zum Teil auch als kollektiver Bestandsschutz interpretiert[10], jedoch gibt es deutliche Stimmen dagegen, daß die Minderheit als Gesamtheit Rechte habe[11]. In Anlehnung an die Resolution der Generalversammlung vom 10.12. 1948, die Minderheiten als Gesamtheit anspricht, wird Minderheitenschutz in der Literatur dennoch zunehmend als Gruppenschutz verstanden. Nach Renate Oxenknecht umfaßt der Gruppenschutz namentlich politische Partizipationsrechte durch Dezentralisation, Vertretung ethnischer Gruppen in Legislative und Exekutive, sowie Gruppenrechte in Erziehung und Kultur[12].

In der jetzt von der Generalversammlung angenommenen Minderheitenschutzdeklaration finden sich allerdings kaum kollektivrechtliche Elemente[13]. Lediglich Art.1 der Deklaration gewährleistet bei wohlwollender Interpretation einen Bestandsschutz[14]. Die folgenden Artikel machen jedoch mit ihrer einleitenden Formulierung „Persons belonging to minorities have the right ...“ klar, welches Menschenrechtsverständnis sich durchgesetzt hat.

An Klarheit hinsichtlich des Rechtssubjekts ist damit aber — entgegen den Kritikern der Gruppenrechte — noch nichts gewonnen: Die Definition des Angehörigen einer Gruppe setzt notwendigerweise einen Minderheitenbegriff voraus. Der Minderheitenbegriff ist ein bis heute ungelöster Streitpunkt bei Art. 27 IPbpR. Auch in der Deklaration konnten sich die UN-Gremien nicht auf eine Definition einigen, die Frage wurde ausgeklammert.

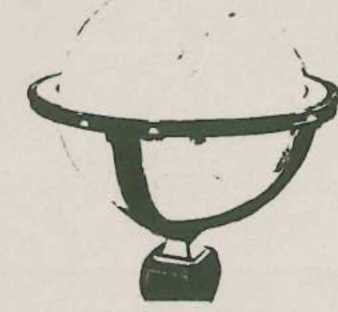
Die in der Literatur vorherrschende Definition lieferte Francesco Capotorti, der damalige Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz in seiner „Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities“ 1977. In Anlehnung an die Rechtsprechung des StändigenIGH und an Vorschläge einer Vielzahl von Regierungen sowie der MRK[15] bezeichnet er Minderheiten als „eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine beherrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige — Bürger dieses Staates — in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die, zumindest implizit, ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist“[16].

Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Von der Bundesrepublik Deutschland werden Dänen, Friesen und Sorben als Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbpR anerkannt. Im nationalen Recht finden sich entspechende Schutzbestimmungen in den Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen, früher hinsichtlich der Sorben auch in der DDR-Verfassung[17].

Es fällt auf, daß die BRD den Minderheitenbegriff sehr restriktiv auslegt, wenn es um die Minderheiten im eigenen Land geht[18]: Großen Teilen der „nicht-deutschstämmigen“ Bevölkerung werden Minderheitenrechte verweigert. Weder ArbeitsimigrantInnen noch Sinti und Roma werden von der BRD als Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbpR anerkannt.

Der Minderheitenschutz für ArbeitsimmigrantInnen, die schon mehrere Generationen in einem bestimmten Staat leben ist, auch in der internationalen Literatur umstritten[19]. In der Tat erscheint es zweifelhaft, ob gegenwärtig beispielsweise die in der Bundesrepublik lebenden TürkInnen pauschal unter die Definition von Capotorti zu subsumieren sind.



Die Verweigerung des Schutzes aus Art. 27 IPbpR für Sinti und Roma durch die Bundesrepublik ist jedoch völkerrechtswidrig: Roma leben seit über 500 Jahren auf dem Gebiet der Bundesrepublik, Sinti seit über 100 Jahren. Sie unterscheiden sich zumindest in ethnischer wie sprachlicher Hinsicht von der Mehrheitsbevölkerung, und das von der Capotorti-Definition geforderte Soldaritätsmoment kann ihnen kaum abgesprochen werden. Die Mehrheit der Völkerrechtsliteratur betrachtet daher zumindest die Roma in Europa bzw. in Deutschland als Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbpR[20]. „Gypsies“ werden in Europa von Norwegen, Spanien und Portugal ausdrücklich als Minderheiten anerkannt[21].

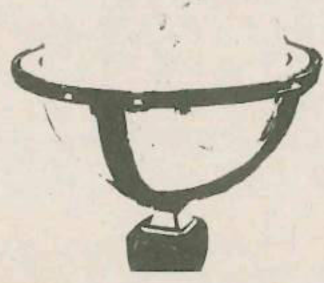
Genügend Beispiele für die Diskriminierung von Sinti und Roma und die Mißachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen finden sich in der bundesrepublikanischen Rechtspraxis: Den Sinti und Roma wurde nach dem Zweiten Weltkrieg

Anmerkungen

1 Hofmann, 6
2 Zur individualistischen Tendenz der Minderheitenschutzdeklaration von 1992 vgl. Ermacora, 149ff
3 Ermacora, 149
4 Die Vorschrift lautet: „In those States, in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.“ Die äußerst problematische deutsche Übersetzung (vgl. Hofmann, 7) findet sich im BGBl 1973 II, 1534
5 Vgl. Nowak, Einf. Rn 11
6 Kimminich, 363
7 Vgl. Kimminich, 362
8 UN-Doc. E/CN.4./L.1367/Rev.I. v.2.3.78
9 Statt vieler: Capotorti VN 1980, 116; vgl. auch Capotorti Study
10 Tomuschat, 966
11 Vgl. Nachweise bei Oxenknecht, 136
12 Oxenknecht, 137
13 Dem Verf. lag nur die Entwurfsfassung vor. Auszüge der Entwurfsfassung z.T. in deutscher Sprache finden sich bei Ermacora, 150 und Hofmann, 1ff
14 Art. 1 des Entwurfs lautet: „States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.“
15 So Nowak, Art. 27 Rn 13
16 Capotortis eigene Übersetzung in VN 1980, 118 (Fn 30) auf der Grundlage seiner Definition in Capotorti Study, Nr. 568
17 Ausführlich hierzu Franke/Hofmann, 405f
18 Deutlich wird dies auch bei der Kontroverse um einen Bundesratsvorschlag für einen Minderheitschutzartikel im GG, s.a. Franke/Hofmann, 407f
19 Vgl. Oxenknecht, 127
20 Vgl. die Nachweise bei Oxenknecht, 128; Hofmann, 3; Nowak, Art. 27 Rn 25
21 Oxenknecht, 184

die Wiedergutmachung verweigert, anders als bei anderen Verfolgten des Nationalsozialismus[22]. In Rechtsquellen wird ihre Lebensweise nicht als gleichwertig und in gleicher Weise schützenswert wie die Lebensweise des „Mehrheitsvolkes" anerkannt: Die Bayerische Landfahrerordnung von 1953[23] (bis 1970 in Kraft), ein Sondergesetz zur Behandlung von Sinti und Roma, wie die Ausführungsbestimmungen zeigen, spart nicht mit Grundrechtseingriffen. Die gesamte Lebensweise der Sinti und Roma steht unter einem Erlaubnisvorbehalt: Das „Umherziehen" (Art. 2), das Halten von Tieren (Art. 4), der Besitz von Messern (Art. 5); die Lebensweise im „Familienverband oder in einer Horde" (Legaldefinition für Horde in Art. 6 Abs. 2) ist „landfahrerbuchpflichtig" etc. etc. Die Ausführungsbestimmungen[24] erinnern in ihrer Sprache an ähnliche nationalsozialistische Vorschriften. Der baden-württembergische Sozialbericht von 1972 charakterisiert Sinti und Roma als Menschen, die „im Gefühl und nicht im Kopf überlegen, die nicht unterscheiden zwischen Gut und Böse, die ihre unterdurchschnittliche Intelligenz meist durch Redegewandtheit, Witz und Verschlagenheit tarnen."[25] Die Zuweisung von Lagerplätzen an Sinti und Roma wird in der Rechtswissenschaft und praxis als Maßnahme der Gefahrenabwehr (welche Gefahr wird hier von wem abgewehrt?) angesehen[26]. Auch die von einigen Landesregierungen verfolgte Politik, „Zigeunersiedlungen" aufzulösen[27] und die Familien in die Gemeinden zu integrieren stellt eine Verletzung des in Art. 27 IPbpR garantierten Schutzes vor Zwangsassimilierung dar.

Die Haltung, die die Vertreter(Innen?) der Bundesrepublik bei den Beratungen um die Minderheitenschutzdeklaration



1992 in den UN-Gremien eingenommen haben, erscheint dann nur konsequent: Nach der Verabschiedung des Textes in der MRK hat Deutschland eine Erklärung abgegeben, daß die Bundesrepublik unter Minderheiten nur „klar definierte und unterscheidbare Gruppen, die lange auf dem Territorium eines Staates gelebt haben" versteht. Hintergrund dieser Erklärung, die weder im Wortlaut des Art. 27 IPbpR noch in der „h.M." der völkerrechtlichen Literatur eine Stütze findet, ist die Politik gegenüber den Roma in Deutschland. Am 4. März 1992 beantragte die deutsche Delegation in der MRK die Einschränkung einer Resolution, mit der der Berichterstatter aufgefordert wurde, sein Augenmerk besonders auf die Lebensbedingungen der Roma zu richten, dahingehend, daß nur solche Staaten untersucht werden sollen, „in denen Roma traditionell als Staatsangehörige leben". Dieser Vorstoß wurde mit 16 zu 3 Stimmen bei 27 Enthaltungen abgelehnt. Daraufhin enthielt sich die BRD zusammen mit sieben anderen Staaten bei der Abstimmung über die Deklaration. Der deutsche Vertreter begründete dies damit, daß Roma in Deutschland, wo sie „keinerlei Diskriminierung" unterworfen seien, nicht als Minderheit gelten und im Übrigen jeder, der sich unrechtmäßig in Deutschland aufhalte, ausgewiesen werden könne[28].

Indigene Völker[29]

Die Unterdrückung der indianischen Völker in vielen süd- und mittelamerikanischen Staaten, die relative Rechtlosigkeit der Urbevölkerung in den USA und Kanada, das schleichende Sterben der Aboriginie-Kultur in Australien — es gibt viele Belege dafür, daß eines der vordringlichsten Ziele des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes der Schutz der indigenen Völker sein muß[30].

Nahezu unstrittig[31] ist spätestens seit der Lovelace-Entscheidung[32] des MRA, daß indigene Völker in der Regel auch Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbpR sind. Der MRA hat in der Entscheidung bei der Frage nach der Zugehörigkeit zu einer Minderheit i.S.d. Art. 27 IPbpR lediglich an die ethnische Zugehörigkeit zum Stamm der Maliseet-Indianer angeknüpft. Maßgeblich für die Entscheidung war weiterhin, daß die Beschwerdeführerin in einem Reservat aufgewachsen ist[33]. Entscheidend ist hiernach nicht, daß die Minderheitenzugehörigkeit durch nationales Recht[34] gesichert ist. Auch eine Nichtanerkennung durch Stammesangehörige, wie im zu entscheidenden Fall, berührt die Qualifikation als Angehörige einer Minderheit nach Ansicht des MRA nicht, zumindest insoweit kein vernünftiger Grund für die Stammesentscheidung erkennbar ist[35].

Viele indigene Völker betrachten sich nicht als Minderheit in einem Mehrheitsstaat, sondern als Nationen[36], mit einer gewachsenen, oft jahrtausende alten Rechts- und Verwaltungstradition, die gleichwohl nur sehr selten die staatliche Souveränität anstreben. Wie die Rechts- und Verwaltungstradition der Indianer neben der Struktur eines modernen Staates steht und welche Konflikte dabei entstehen, zeigt das Beispiel Mexico:

Neben der gemeindlichen Selbstverwaltung (gem. Art. 115 Mexikanische Verfassung) gibt es in den indianischen Regionen des Südens traditionelle Elemente des Selbstverwaltung, die gewohnheitsrechtlichen Charakter haben und sich

auf das Innenverhältnis der indianischen Dorfgemeinschaften beziehen.

In Gemeinden im Bundesstaat Chiapas drückt sich dieses Nebeneinander auch in der Verwaltungsstruktur aus: Offiziell wird die „Gemeinderegierung“ in ein ayuntamiento constitucional, das die Gemeinde nach außen vertritt, und ein ayuntamiento regional, daß auf traditioneller Rechtsgrundlage für die inneren Angelegenheiten zuständig ist, aufgeteilt[37].

De facto wird von indianischer Seite allerdings über mangelnde Anerkennung der internen Rechtspraxis geklagt[38]. Nicht zu vergessen ist hierbei, daß die meisten Indianer in ihrem Rechtsbewußtsein von der eigenen Rechtsordnung mehr geprägt werden als vom mexikanischen Bundesrecht: Konflikte mit dem Bundesrecht sind unvermeidbar und führen auch in Mexico zur massenhaften Inhaftierung von Indianern, nach Vorschriften, die im indianischen Rechtsverständis keinen Platz haben: Traditionelle Heilkunst und religöse Zeremonien werden durch die Betäubungsmittelgesetzgebung kriminalisiert. Ratsversammlungen verstoßen angeblich gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung[39].



... oder so: *Aguirre, der Zorn Gottes* (1972)

1971 wurde die Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz der Minderheiten, die der Menschenrechtskommission beim ECOSOC untergeordnet ist, mit einer Studie über das Problem der Diskriminierung indigener Völker beauftragt. Berichterstatter war der Mexikaner José R. Martinez Cobo. Die Studie, die in ihrem ersten Teil nach möglichen Schutzansatzpunkten (special areas for action) geordnet, Stellungnahmen von Regierungen aus 37 Nationen, Organen der UN, NGOs und der OAS enthält, sowie in einem zweiten Teil neben einer Zusammenfassung Schlußfolgerungen und Empfehlungen formuliert, wurde 1986 vollständig veröffentlicht.

Hinsichtlich der Frage, wer Gegenstand der Untersuchung sei, wurde zunächst von einer „Arbeitsdefinition“ ausgegangen, die objektive wie subjektive Elemente enthielt[40]. Letzlich kam man aber zu dem Schluß, daß die Frage der Definition den indigenen Gemeinschaften selbst überlassen werden muß[41]. Im Ergebnis bejaht der Cobo-Report sowohl das individuelle Selbstidentifikationsrecht[42], als auch das Recht der Gemeinschaft, zu bestimmen, wer zu ihnen gehört[43].

Der Report hat — trotz methodischer Schwächen — dazu geführt, daß sich die Diskussion um den Schutz indigener Völker von den abstrakten dogmatischen Streitfragen um Art. 27 IPbpR entfernt hat und sich an den spezifischen Bedürfnissen orientiert: Anhand der folgenden Empfehlungen des Reports[44] für die Kultur-, Sozial- und Rechtspolitik sowie für die Ausgestaltung von Landrechten soll dies verdeutlicht werden:

Staatliche Kulturpolitik muß im Kontext der Wahrnehmung der Existenz indigener Völker und auf der Basis der Respektierung erfolgen und dabei die Autonomie der Bevölkerungen anerkennen und eine intervenierende Politik aufgeben. Insbesondere ist eine Koexistenz von indigenen Rechtssätzen und nationalem Recht („legal pluralism“) anzustreben. Der Vorrang des nationalen Rechts ist diesbezüglich rechtfertigungsbedürftig. In zivilrechtlichen Fragen des Grundstücksrechts und des Erbrechts sind unwillkommenes Eingreifen, Beschränkungen und Restriktionen durch die Regierungen aufzugeben. Die Ehe nach indigenem Recht muß durch den Staat anerkannt werden. Bei allem ist zu beachten, daß die Angehörigen indigener Völker eine angemessene Unterstützung im Umgang mit dem nationalen Recht z.B. in Form der Rechtsberatung erhalten. Die Bekanntgabe der nationalen Rechtssätze muß auch gegenüber indigenen Völkern erfolgen.[45]

Die Bedeutung des Landes besteht für indigene Völker nicht nur im Eigentum und der Eigenschaft als Produktionsfaktor/-mittel. Das spirituelle Verständnis von „Mutter Erde“ als Basis aller Existenz ist essentiell[46]. Ein unrechtmäßiger Erwerb von Land sollte von Anfang an unwirksam sein, ebenso wie der gutgläubige Erwerb von solchem Land[47]. Technische

Anmerkungen

22 Gronemeyer, 120
23 GVBl 1953, 197ff
24 GVBl 1953, 199
25 zitiert nach Gronemeyer, 120
26 BGHZ 12, 206 (207); Drews/Wacke noch in der 7. Aufl., 169
27 Gronemeyer, 120
28 Zum Ganzen Dicke, 107ff
29 Der Begriff wird im Beitrag synonym mit autochtonen Völkern bzw. „Urbevölkerungen“ verwandt; indigene Völker oder Bevölkerungen (indigenous peoples or populations) ist die international übliche Bezeichnung und nicht so irreführend wie die deutsche Bezeichnung „Urbevölkerungen“. Ob im Einzelfall die Bezeichnung „Volk“ richtig ist, muß hier nicht geklärt werden.
30 Eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Indianer liefert die Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.), „Unsere Zukunft ist eure Zukunft“ — Indianer heute, Hamburg/Zürich 1992; vgl. auch Heintze, 39ff
31 Zum Streitstand vgl. Nowak, Art. 27 Rn 26 und Tomuschat, 962
32 EuGRZ 1981, 522ff
33 EuGRZ 1981, 522 (523)
34 EuGRZ 1981, 522 (523)
35 EuGRZ 1981, 522 (524)
36 Vgl. die Erklärung der Dene-Nation, zitiert bei Heintze, 51
37 Köhler, 43
38 Vgl. Rathgeber, 63
39 Bangert/Rathgeber, 72
40 Cobo, Kap. XXII Nr. 364, vgl. auch Cobo, Kap. V
41 Cobo, Kap. XXII Nr. 368
42 Cobo, Kap. XXII Nr. 381
43 Cobo, Kap. XXII Nr. 382
44 Übersetzung des Verf.; sofern nicht wörtlich übersetzt wurde, ist dies in den Fußnoten durch „Zusammenfassung“ gekennzeichnet.
45 Zusammenfassung von Cobo, Kap. XXII, Nrn. 480-494
46 Zusammenfassung von Cobo, Kap. XXII, Nrn. 509-521
47 Cobo, Kap. XXII, Nr. 528

und finanzielle Hilfe gegen Beeinträchtigung der Landrechte durch multinationale Konzerne muß geleistet werden, ebenso wie wirksame rechtliche Hilfen beim Geltendmachen der Rechte[48]. Gemeineigentum der Gemeinschaften am Land und die Möglichkeit des traditionellen Wirtschaftens ist zu gewährleisten. Die Rohstoffausbeutung ist Sache der indigenen Völker, deren Land auch von der Rohstoffausbeute durch Dritte geschützt werden muß. Die ökologischen Einflüsse des Abbaus von Rohstoffen auf nicht erneuerbare Ressourcen, die für indigene Völker überlebenswichtig sind, müssen dringend untersucht werden. Sollte das ökologische Gleichgewicht der Gebiete der indigenen Völker zerstört sein, müssen ihnen neue Möglichkeiten des Lebens eröffnet werden. Dies muß in Übereinstimmung mit der kulturellen Identität der Gruppen geschehen[49]. Der Berichterstatter erwähnt, daß die Abkehr von Traditionen bei den indigenen Gemeinschaften zu Umweltzerstörung durch die Gemeinschaften führen kann[50]. Der Landerwerb für Gemeinschaften in Zusammenhang mit Agrarreformprogrammen soll gefördert werden, die Priorität liegt aber bei der Rückgabe von Land[51]. Zur Umsetzung dieser Rechte sollen alle Regierungen in Verhandlungen mit den betreffenden Organisationen und Kommunalbehörden treten[52].

Seit 1982 ist der Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten eine Arbeitsgruppe für Indigene Bevölkerungen untergeordnet. Die Besonderheit dieses Gremiums liegt darin, daß an der jährlichen Konferenz, die im Vorfeld der Herbsttagung der Unterkommission stattfindet, neben den in den NGOs organisierten Vertretern von indigenen Völkern auch nichtorganisierte Sprecher und Einzelpersonen teilnehmen können. 1985 hat die Arbeitsgruppe von der MRK den Auftrag erhalten, einen Deklarationsentwurf über die Rechte indigener Völker auszuarbeiten. Mit dem Bericht vom 20.8.1992[53] hat die Arbeitsgruppe unter der Leitung von Erica-Irene A. Daes nun einen Deklarationsentwurf vorgelegt, der in vielen Punkten die Empfehlungen des Cobo-Reports aufgreift und weiterentwickelt. So wird im Entwurf auch das Modell des „legal pluralism" konkretisiert: Das Recht auf Bewahrung und Entwicklung einer eigenen Rechtsordnung im Rahmen der völkerrechtlichen Schranken wird gewährleistet (§ 37). Der Staat ist verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um Eingriffe in die traditionellen Rechts- und Verwaltungssysteme zu verhindern (§ 16).

„legal pluralism": postmoderne Lösung mittels Gruppenrechten?

In der Minderheitenschutzdeklaration hat sich die beim Schutz indigener Völker entwickelte Tendenz zum Kollektivschutz nur geringfügig niedergeschlagen. Gleichwohl liegt m.E. hier die Zukunft des Minderheitenschutzes: Eine Umorientierung auf die spezifischen Schutzbedürfnisse der Minderheiten ist notwendig, und zwar nicht durch die Brille des liberalistisch-individualistisch geprägten Rechtsverständnisses, sondern unter Berücksichtigung des Rechtsverständnisses der zu Schützenden. Daß der westlich-liberalistische Individualschutz am Rechtsgüterverständnis traditioneller indigener Rechtssysteme vorbeigeht, haben die Untersuchungen zum Schutz indigener Völker gezeigt.

Ein Konzept kann der von Cobo genannte „legal pluralism" sein: Konkretisiert werden könnte dieser Ansatz durch eine Schutznorm, die ein „Recht auf eigenes Innenrecht" garantiert: Im Innenverhältnis regelt die Gemeinschaft intrakommunale Angelegenheiten mittels eigener Exekutive, Legislative und Judikative. Träger von Gruppenrechten ist eine je nach Ausgestaltung durch das Innenrecht lokal und personell begrenzte Gemeinschaft. Ausgeübt werden die Rechte durch die Organe der Gemeinschaft. Das Innenrecht bleibt aber auf Nicht-Mitglieder der Minderheit bzw. Gemeinschaft unanwendbar. Ein solcher Autonomieansatz mit fließenden Grenzen zum bisher dogmatisch sehr diffusen, aber an einem territorialen Ansatz festhaltenden internen Selbstbestimmungsrecht der Völker wäre letztlich ein „Dritter Weg" zwischen externem Selbstbestimmungsrecht der Völker und traditionellem individualrechtlichem Minderheitenschutz.

In einem Rechtssystem mit hoher Regelungsdichte wie der Bundesrepublik stößt das Konzept des „legal pluralism" sicherlich schnell an Grenzen. Nichtsdestotrotz wird man sich auch hier langsam Gedanken machen müssen, wie sich in einer multikulturellen Gesellschaft kulturelle Schutzbedürfnisse und unterschiedliche Rechtsgutsverständnisse auch in der Rechtsordnung niederschlagen.

Die Fixierung auf eine innere Rechtssetzungsautonomie darf aber nicht dazu führen, ein weiteres zentrales Anliegen des Minderheitenschutzes aus den Augen zu verlieren: die politische Partizipation, bei der die Spielregeln der Mehrheitsgesellschaft gelten. Bernhard Graefrath diagnostiziert diesbezüglich in der neuesten Mikmaq-Entscheidung des MRA eine gefährliche Tendenz: Die Entscheidung zu Art. 25a IPbpR nimmt im Ergebnis eine Festlegung auf ein repräsentatives Demokratiemodell vor[54]. Minderheiten sind in den Gremien der repräsentativen Demokratie zwangsläufig irgendwann unterrepräsentiert: in kleinen Gremien nämlich gar nicht. In der Möglichkeit informaler Einflußnahme — Graefrath bezieht die Entscheidung nicht durch Zufall auf die Verfassungsdiskussion und die Institution des Runden Tisches — und nicht in den Organen der repräsentativen Demokratie liegt die Zukunft einer Partizipation der Minderheiten im Mehrheitsstaat.

Frank Schreiber studiert Jura in Marburg und ist im BAKJ sowie bei den alternativen, sozialen und demokratischen FachschafterInnen aktiv.

FoR

Anmerkungen

48 Cobo, Kap. XXII, Nrn. 530, 533, 534
49 Zusammenfassung von Cobo, Kap. XXII, Nrn. 536-555
50 Cobo, Kap. XXII, Nr. 556
51 Cobo, Kap. XXII, Nr. 563, 566, 568
52 Cobo, Kap. XII, Nr. 571
53 UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/33
54 Graefrath, 151f

Literatur

Bangert, Yvonne/Rathgeber, Theodor, Indianer und Strafverfahren, in: Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.), „Unsere Zukunft ist eure Zukunft" – Indianer heute, Hamburg/Zürich 1992, 72ff

Capotorti, Francesco, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, *VN* 1980, 113ff

ders., Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religios and Linguistic Minorities, Genf 1991

Cobo, siehe Martinez Cobo

Daes, Erica-Irene A., Discrimination Against Indigenous Peoples. Report of the Working-Group on Indigenous Populations on its tenth session, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1992/33

Dicke, Klaus, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, *Europa-Archiv* 1993, 107ff

Drews, Bill/Wacke, Gerhard, Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl. Berlin u.a. 1961 [9. Aufl. 1985]

Franke, Dietrich/Hofmann, Rainer, Nationale Minderheiten, *EuGRZ* 1992, 401ff

Ermacora, Felix, Späte Einsichten, *VN* 1992, 149ff

Graefrath, Bernhard, Mikmaq-Entscheidung des Menschenrechtsausschusses und deutsche Verfassungsdiskussion, *Neue Justiz* 1992, 151f

Gronemeyer, Reimer, Minderheiten unter uns, *VN* 1980, 119ff

Heintze, Hans-Joachim, Völkerrecht und Indigenous Peoples, *ZaöRV* 1/1990, 39ff

Hofmann, Rainer, Minderheitenschutz in Europa, *ZaöRV* 1/1992, 1ff

Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl. München 1990

Köhler, Ulrich, Gelenkter Kulturwandel im Hochland von Chiapas, Freiburg 1969

Martinez Cobo, José R., Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1986/7/... Add. 4

Nowak, Manfred, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, Kommentar, Kehl 1989

Oxenknecht, Renate, Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, Frankfurt am Main 1988

Rathgeber, Theo, Die langen Schatten der Begegnung zweier Welten, Interview mit Genaro Bautista, *pogrom* 165 (5 und 6/92), 63f

Tomuschat, Christian, Protection of Minorities under Article 27 of International Covenant on Civil and Political Rights, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte; Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983

August Spies

Ein hessischer Sozialrevolutionär in Amerika, Opfer des Haymarket-Justizskandals 1886/87*

Clemens Hauser

Pionierarbeit in der Aufarbeitung eines prägenden Abschnitts in der Geschichte der Arbeiterbewegung – mitgeschrieben durch deutsche Einwanderer in den USA — leistet die August Spies-Biographie des Politikwissenschaftlers Heinrich Nuhn.

August Spies steht synonym für eine sozialrevolutionäre Bewegung in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts. Drei Tage nach dem 1. Mai 1886 — dem Höhepunkt des Acht-Stunden-Kampfs der US-amerikanischen Arbeiterbewegung — warf in Chicago ein bis heute Unbekannter eine Bombe gegen Polizeitruppen -bis dahin ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der USA. Einer der Redner bei der Arbeiterkundgebung auf dem Chicagoer Haymarket — dem Schauplatz des Bombenwurfs — war August Spies, eine zentrale Figur der sozialrevolutionären/anarchistischen Gruppierungen in Chicago.

Ohne daß ihnen je eine persönliche Beteiligung an dem Bombenwurf nachgewiesen werden konnte, wurden aus den Reihen der AnarchistInnen, SozialistInnen und Gewerkschaften acht der Prominentesten, so auch Spies, ausgewählt, um an ihnen ein Exempel zu statuieren. Am Ende eines durch Meineide, Korruption und gezielte Einseitigkeit gekennzeichneten Prozesses wurden die „Haymarket Eight" des Mordes und der Verschwörung schuldig gesprochen und bis auf drei Verurteilte am 11.11.1887 hingerichtet.

Als drei Jahre später die II. Internationale der sozialistischen Arbeiterbewegung in Paris, auf Antrag des amerikanischen Delegierten, dazu aufrief, den 1. Mai als internationalen Arbeiter-Feiertag anzunehmen, sollte dieser Tag nicht nur zur Demonstration ihrer Forderungen nach dem Acht-Stunden-Tag und ihrem Recht sich zu organisieren dienen, sondern auch ausdrücklich Gedenktag an die „Haymarket Eight" sein.

In seiner, im Herbst 1992 erschienenen, Monographie „August Spies — Ein hessischer Sozialrevolutionär" liefert Nuhn eine kompetente, umfassende und dennoch spannend lesbare Aufarbeitung dieses im Allgemein-Geschichtswissen verschwundenen historischen Abschnitts. Neben der biographisch orientierten Hintergrundbearbeitung des Haymarket Ereignisses besticht eine zweite Linie, die Nuhn bei seiner Arbeit verfolgt, die Schilderung eines deutschen Flüchtlingsschicksal — wertvoll auch dank der dokumentierten und ausführlich erläuterten Selbstzeugnisse des August Spies.


Spies am 3. Mai 1886

In den Jahren 1820-1886 waren es ca. vier Millionen Flüchtlinge, die in Deutschland aus existenzieller wirtschaftlicher und sozialer Not oder politischer Unterdrückung (nach der gescheiterten Revolution 1848/49; Sozialistenverfolgung unter Bismarck) in Richtung USA verließen. Über New York zog es die meisten in die boomende Hochburg des ungehemmten Kapitalismus: Chicago. Von 630.000 Menschen, die 1884 in Chicago lebten, waren 3/4 ImmigrantInnen der ersten oder zweiten Generation. Die größte ethnische Minderheit (33% der Bevölkerung Chicagos) waren die Deutschen; Chicago die drittgrößte deutsche „Stadt" in der Welt.

1872, nach dem plötzlichen Tod des Vaters und Familienernährers ausgewandert, zog August Spieß — fortan Spies — 1873 von New York nach Chicago weiter und integrierte sich in die „Little Germa-

nies", deutsche Enklaven an der Northwestside Chicagos. Zunächst in der Arbeiterkultur — Turnverein „Aurora" — aktiv, begab sich Spies, angestoßen durch sein Unverständnis über die erbärmliche soziale Lage der arbeitenden bzw. arbeitslosen Bevölkerung und die offene Machtwillkür der Arbeitgeber und Politiker, in politische Parteien und Organisationen und begann, sich mit dem Sozialismus zu beschäftigen. 1877 wurde Spies Mitglied der Sozialistischen Arbeiter Partei. Bereits vier Jahre später gehörte die Organisation von Kongressen, Informationsaustausch, Programmerarbeitung, Reden auf Versammlungen und Streiks im ganzen Land — in englisch und deutsch — zum Alltag des Zentralausschußmitglieds der Internationalen Arbeiter-Assoziation August Spies. Seine Rolle in der sozialistischen Bewegung der USA und ihrem Zentrum Chicago war typisch für die, auch zahlenmäßige Dominanz der deutschsprachigen Gruppen.

Nachdem Spies schon 1880 seine Tätigkeit als Polsterer aufgegeben hatte, war er 1886 — im Jahr des Bombenwurfs auf dem Haymarket — im Alter von 30 Jahren bereits seit mehreren Jahren Geschäftsführer und Chefredakteur der bedeutenden sozialistischen Zeitungen „Arbeiter-Zeitung", „Die Fackel" und „Vorbote" — Gesamtauflage 1886: 26.000 Exemplare.

Frühjahr 1886: Die Gewerkschaften und Arbeitervereine mobilisieren die Arbeiterschaft für die Durchsetzung des Acht-Stunden-Tags, der ab 1. Mai 1886 Gültigkeit haben soll. Trotz grundsätzlicher Skepsis — „ob jemand acht statt zehn Stunden am Tag arbeitet: er bleibt dennoch ein Lohnsklave", so Spies 1886 — tragen auch die Sozialrevolutionäre um Spies und Parsons wesentlich zum anfänglichen Erfolg der Acht-Stunden-Bewegung bei. In den USA legen am 1. Mai 1886 über 300.000 ArbeiterInnen ihre Arbeit nieder, 40.000 waren es allein in Chicago.

Am Nachmittag des 3. Mai wird Spies am Rand einer Rede bei der bestreikten Landmaschinenfabrik McCormick Augenzeuge eines unmotivierten, brutalen Polizeieinsatzes gegen streikende ArbeiterInnen, der für einige tödlich endet. Entsetzt von dem Gesehenen eilt Spies in die Redaktion und ruft die Arbeiterschaft Chicagos in einem flammenden Appell zu den Waffen. Einen Tag später berichtet er auf der berühmten Haymarketversammlung von dem brutalen Polizeieinsatz bei Mc Cormick, tut dies aber in einem derart gemäßigtem Ton, daß der anwesende Bürgermeister noch während der Versammlung dieselbe verläßt und dem befehlshabendem Inspektor rät, die Polizeibereitschaft auch nach Hause zu schikken. Als Samuel Fielden, der letzte Redner, vor einem Rest von 300 Leuten zu Ende kommt, marschiert eine 200 Mann starke Polizeitruppe auf den Rednerwagen zu und Hauptmann Ward fordert zur Verwunderung aller die schon stattfindende friedliche Auflösung der Versammlung. Plötzlich fliegt eine Bombe mitten in den Pulk der dichtgestaffelten Polizeitruppe. Sieben Polizisten, von denen nachweislich die meisten durch die wilde Schießerei ihrer in Panik geratenen Kollegen zu Tode kommen, und eine nie eindeutig geklärte Zahl an Zivilisten sterben.

„Nun ist es Blut! Letzte Nacht inthronisierten die Anarchisten in Chicago / die Mordbuben aus Europa / ihr Schreckensregime." (Inter Ocean, Chicago/Chicago Times). Die USA und natürlich vor allem Chicago geriet in Hysterie. Fast acht Wochen herrschte in Chicago praktisch Kriegsrecht.

Was folgte, war ein Justizskandal ohnegleichen. Eine parteiisch besetzte Geschworenenbank, meineidige Zeugenaussagen, entführte Entlastungszeugen, ein offensiv einseitiger Richter im Pakt mit einem skrupellosen Staatsanwalt waren die Charakteristika des Prozesses. Staatsanwalt Grinell machte deutlich, daß es ihm bei der Verurteilung der „Haymarket Eight" nicht um deren Taten ging — einige der Angeklagten hatten sich zur Zeit des Bombenwurfs noch nicht einmal in der Nähe des Tatorts aufgehalten — sondern um deren Gesinnung:

„Meine Herren Geschworenen, sprechen Sie diese Männer schuldig, statuieren sie an ihnen ein Exempel, hängen Sie diese Männer und bewahren Sie so unsere Gesellschaft und deren Institutionen."

Trotz weltweiter und zunehmend auch amerikanischer Proteste gegen das Gerichtsverfahren wurden außer Oskar Neebe (15 Jahre Zuchthaus), Samuel Fielden und Michael Schwab (lebenslänglich Zuchthaus) alle anderen am 11. November 1887 am Galgen hingerichtet — August Spies, Albert Parsons, Georg Engel und Adolph Fischer. Louis Lingg, der fünfte Todeskandidat, hatte sich am Tag zuvor mit einer Sprengkapsel im Mund selbst das Leben genommen.

Sieben Jahre später setzte der neue Gouverneur von Illinois, Johannes Peter Altgeld, die drei inhaftierten „Haymarketverschwörer" auf freien Fuß. In einer umfassenden Prozeßanalyse bestätigte er alle Kritiker des Gerichtsverfahrens und machte als Verantwortlichen den als Arbeiterhasser bekannten Polizeiinspektor Bonfield aus. Altgelds „Akt der Gerechtigkeit" sollte auch ihm das Genick brechen. Nach einer weiteren Parteinahme für die Arbeiterbewegung — im Pullmann-Streik/Chicago — wurde er 1896 abgewählt und seine vormaligen Wirtschaftspartner trieben ihn anschließend gezielt in den wirtschaftlichen Ruin.

Minutiös zeichnet Nuhn den Verlauf und die Begleitumstände des Schwurgerichtsverfahren um die „Haymarket Eight" nach. Die angesichts des Schauplatzes und der verflossenen Zeit schwer recherchierbaren Fakten und Hintergründe sind in bisher keinem deutschsprachigen Buch in dem hier zusammengetragenen Umfang veröffentlicht worden.

Kritisiert werden könnte allein Nuhns methodische Herangehensweise. Eignet sich einerseits die biographische Perspektive — und die folglich notwendige Fokussierung auf die Person August Spies — im besonderen, um die historischen Zusammenhänge lebendig zu vermitteln, kommt andererseits die Vielfältigkeit der Arbeiterbewegung, ihre Strömungen und ihre Wirkung zu kurz, mangelt es an einer Erörterung der Bedeutung der „Haymarket Affair" (z.B. die Folgen für die US-amerikanische Arbeiterbewegung). Weiter wären etwa die Lebensgeschichten der fünf anderen Deutschen der „Haymarket Eight" hilfreich gewesen, um ein vollständigeres, klareres Bild der Zustände und Fluchtgründe in Deutschland zwischen 1850 und 1890 ermöglichen würden, als die Spies-Perspektive allein dazu in der Lage ist.

Dennoch: zu wünschen ist der Arbeit Nuhns, daß sie zum kräftigen Impuls einer Verbreitung — bis hin zum Einzug in Schul- und Lehrbücher — der Kenntnisse um das Schicksal deutscher Auswanderer und der „Haymarket Affair" wird.



Erste Fassung des Aufrufs zur Protestversammlung am 4. Mai 1886 auf dem Haymarket und gleichzeitig Beweismittel der Anklage.

Abschließend noch ein Wort über die „Haymarket Eight" und die deutsche Gerichtsbarkeit: am 20.8.1976 wurde per Hausdurchsuchungsbefehl in einer Landshuter Buchhandlung das Buch „Haymarket! 1886: Die Deutschen Anarchisten in Chicago" (hrsg. von H. Karasek) beschlagnahmt, da Herstellung und Einsatz von Dynamit-Sprengkörper beschrieben werde und die öffentliche Zugänglichmachung des Buches als „Aufforderung zu Straftaten" (Paragraph 111 StGB) gewertet werde.

Clemens Hauser, Freiburg FoR

* Heinrich Nuhn: August Spies. Ein hessischer Sozialrevolutionär in Amerika. Opfer der Tragödie auf dem Chicagoer Haymarket 1886/87; Verlag Jenior & Pressler, Kassel 1992, 223 S., 20 DM.

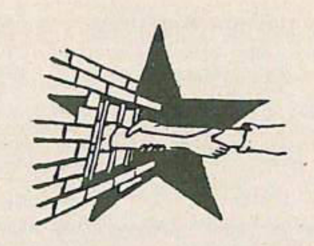
Politische Justiz

Totalverweigerungsprozesse

Die in der BRD stattfindenden Prozesse gegen Totalkriegsdienstverweigerer finden leider weder in der bürgerlichen, noch in der linken Presse Beachtung. Grund genug für uns, dieses Thema hier zu bearbeiten, denn auch diese Prozesse sind politisch. Männern, die sowohl den Wehrdienst in der Bundeswehr als auch den sogenannten Zivildienst aus politischen und Gewissensgründen verweigern, droht eine Bestrafung durch ordentliche Strafgerichte. Dort werden sie angeklagt, wegen „Dienstflucht", „eigenmächtigen Entfernens von der Truppe" oder wegen „Auflehnens durch Wort gegen Befehle". Totalverweigerer begründen ihre Entscheidung, sowohl den Dienst mit der Waffe als auch den „Ersatzdienst" ohne Waffe zu verweigern damit, daß beide Tätigkeiten den Staat und damit seine Kriegsmaschinerie unterstützen.

So ist der Ersatzdienst z.B. auch für **Heiko Marquardt** aus Berlin ein Kriegsdienst, den er nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann. Anfang März 1993 wurde er vom Amtsgericht Berlin-Moabit zu einer Geldstrafe von 100 Tagessätzen à 30,00 DM verurteilt. Er wurde Mitte des Jahres 1992 als Kriegsdienstverweigerer anerkannt und zum Zivildienst in ein Berliner Krankenhaus einberufen. Dieser Einberufung kam er nicht nach. Angeklagt wurde er daraufhin wegen unerlaubter Abwesenheit vom Militär- wie auch Ersatzdienst. In seiner Prozeßerklärung stellte Marquardt seine Gründe für das Fernbleiben dar. In der Verhandlung befaßte sich das Gericht allerdings ausschließlich mit formal-juristischen Fragen des Verfahrens. Die Staatsanwaltschaft forderte in ihrem Plädoyer acht Monate Haftstrafe auf drei Jahre zur Bewährung ausgesetzt. Die Verteidigung forderte Freispruch. Das Gericht erkannte, wie schon erwähnt, auf 100 Tagessätze, was für Marquardt eine Vorstrafe bedeutet.

Wer mehr über das Thema Totalverweigerung wissen will, sollte sich an die Zeitschrift *OHNE UNS*, c/o Detlev Beutner, Hamburger Str. 284, 3300 Braunschweig wenden.



Kurdenprozesse

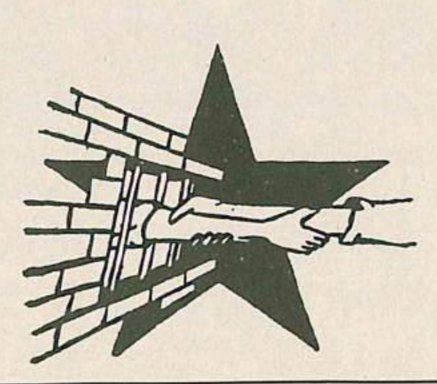
In der BRD laufen zur Zeit vier Prozesse gegen Kurden, die angeblich in der „terroristischen" Abteilung der PKK für „Parteisicherheit, Kontrolle und Nachrichtendienst" organisiert waren. Vor dem 5. Staatsschutzsenat des OLG Düsseldorf läuft seit dreieinhalb Jahren ohne Unterbrechung „der größte Terroristenprozeß in der Rechtsgeschichte der BRD" (Rebmann). Von den ursprünglich 19 Verfahren sind bis heute allerdings „nur noch" drei übriggeblieben. Den drei dort angeklagten Kurden wird Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) sowie mehrere Tötungsdelikte vorgeworfen.

Auch vor dem 7. Staatsschutzsenat des OLG Düsseldorf läuft seit einem halben Jahr ein Prozeß gegen zwei Kurden wegen § 129a StGB. Ein Prozeß in Stuttgart im letzten Jahr dauerte nur zweieinhalb Monate, da der Angeklagte aufgrund einer nicht sehr überzeugenden Kronzeugenaussage schnell zu 13 Jahren Haft wegen Totschlags verurteilt wurde.

In Celle wird ebenfalls wegen § 129a gegen einen Kurden prozessiert, wobei sich auch hier die Anklage ausschließlich auf Kronzeugenaussagen verläßt. Die kurdischen politischen Gefangenen in der BRD sind somit die am längsten in U-Haft sitzenden Gefangenen seit der Einführung des § 129a und die am wenigsten beachteten.

Literatur

Zur Einführung: Von Stammheim nach Düsseldorf, *FoR* 1990, 24 und 101; *ak* 353, 24; *Rote Hilfe* 2/93, 12



Wiesbadener Antifaschist in U-Haft*

Seit dem 6. Januar 1993 sitzt ein Antifaschist aus Wiesbaden in Mainz in U-Haft. Festgenommen wurde er am selben Tag, als er zwischen Mainz und Wiesbaden in eine Straßensperre geriet. Diese war dort errichtet worden, weil eine Gruppe von Antifas dreieinhalb Stunden zuvor versucht hatte, ein Treffen der (im Januar bereits) verbotenen Deutschen Alternative an einem bekannten FaschistInnentreffpunkt in Mainz-Gonsenheim zu verhindern bzw. zu stören. Die Polizei duldete das Treffen der neofaschistischen Organisation, versuchte jedoch, die „störenden" AntifaschistInnen noch lange Zeit später dingfest zu machen. Dem nun in U-Haft sitzenden Antifa wird „schwerer Landfriedensbruch" (§ 125a StGB) vorgeworfen. In seinem Auto fanden die Beamten eine Wollmütze, ein Paar Handschuhe und ein abgesägtes Stuhlbein, diese Gegenstände stellten sie als „Beweismaterial" sicher. Daraufhin wurde der Antifa festgenommen und ins Polizeipräsidium gebracht. Am nächsten Tag dem Haftrichter vorgeführt, stellte selbiger Flucht- und Verdunkelungsgefahr fest und verfügte die Untersuchungshaft. Im folgenden gab es mehrere Haftprüfungstermine, in denen als Haftgründe mal Flucht-, mal Verdunkelungsgefahr genannt wurden, deren Annahme aber nie begründet wurde. Am 24.2.1993 wurde eine Haftbeschwerde der Verteidung als unbegründet zurückgewiesen; nun wiederum behauptete das LG Mainz, daß der Antifaschist „als Mitglied der sog. autonomen Szene jederzeit in den Untergrund abtauchen" könne. Weiterhin stellte das Gericht fest, daß der Beschuldigte „Mitglied einer sich antinational sozialistisch bezeichnenden linksautonomen Gruppe" sei. Allein die Wortwahl gewährt tiefen Einblick in die Position des Gerichts ... Der Wiesbadener Antifaschist sitzt seitdem in U-Haft, was ein ums andere Mal zeigt, wie die bundesdeutsche Justiz mit Menschen aus dem antifaschistischen Widerstand umgeht.

* Der Name ist der Redaktion bekannt.

Literatur

Rote Hilfe 2/93, 14; *ak* 353 vom 7.4.1993, 20 und 354 vom 5.5.1993, 13



100.000 HiWis ohne Tarifverträge

Im November 1992 gab es für die rund 100.000 studentischen Beschäftigten und wissenschaftlichen „Hilfskräfte“ an den westdeutschen Hochschulen Anlaß zu verhaltenem Optimismus. Nach jahrelangem „Tauziehen“ mit den in der „Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL)“ zusammengeschlossenen Wissenschaftsministerien hatten die Gewerkschaften ÖTV und GEW einen Tarifvertrag für diese Beschäftigtengruppe ausgehandelt.

Doch dieser Traum ist nun geplatzt: Am 31.3.1993, dem letzten Tag der zweimal verlängerten Erklärungsfrist, haben die öffentlichen Arbeitgeber den von ihren Tarifunterhändlern ausgehandelten Vertrag abgelehnt — ein in der bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte bislang einmaliger Vorgang.

Als ÖTV und GEW im November 1992 dem Verhandlungsergebnis zustimmten, haben sie erhebliche Zugeständnisse gemacht, insbesondere für die graduierten wissenschaftlichen „Hilfskräfte“ ist das Ergebnis nicht zufriedenstellend. Auch die Ungleichbehandlung an Universitäten und Fachhochschulen ist kritisiert, jedoch hingenommen worden, um einen Tarifvertrag überhaupt möglich zu machen. Durch den Tarifvertrag würden Lohn, Urlaub, Weihnachtsgeld sowie Zuschläge (Familienzuschlag, Nachtarbeitszuschlag) und soziale Sicherungen bundeseinheitlich festgelegt.

In der derzeitigen Situation sind sog. TdL-Richtlinien Grundlage für die Arbeitsverhältnisse der Hilfskräfte. Diese Richtlinien haben jedoch nur empfehlenden Charakter, so daß es möglich ist, einer „Hilfskraft“ in München 8 DM, in Stuttgart dagegen knapp 15 DM pro Std. zu zahlen.



Aufgrund des unverbindlichen Charakters der Richtlinien können die Löhne sogar gekürzt werden — wie es im Saarland zum 1.10.1992 mit einer 20%igen Lohnsenkung geschehen ist!

Lediglich in Berlin sind die studentischen Beschäftigten seit 1980 gegen Lohnkürzungen und andere Beeinträchtigungen geschützt. Der im November 1992 ausgehandelte Tarifvertrag, der bei weitem nicht an die positiven Regelungen des Berliner Tarifvertrags heranreicht, wird von den meisten Bundesländern wegen der damit verbundenen Kostenbelastung abgelehnt. Dieses Argument trifft nur zu, wo die Hochschulen, wie v.a. in Bayern, Stundenvergütungen gezahlt haben, die weit unter den selbst von der TdL empfohlenen Sätzen nach der TdL-Richtlinie lagen; hinter dieser oft nur vorgeschobenen Argumentation steht die Angst vor einem Tarifvertrag, der die Arbeitgeber zur Beachtung bestimmter Regeln und Mindeststandards zwingt und den Hilfskräften bundeseinheitlich gleiche Rechte einräumt.

Christian Reitemeier, HiWi-Initiative Freiburg

Info: GEW Hauptvorstand, Abt. Hochschule und Forschung, Reifenberger Str. 21, 6000 Frankfurt 90, Tel. 069/78973-266

„Einbürgerung ist das Zeichen der Demokratie“

Um der BRD ein wenig nachzuhelfen, ein „Zeichen der Demokratie“ (Amsterdams Bürgermeister Ed van Thijn) zu setzen, werden derzeit im gesamten Bundesgebiet Unterschriften gesammelt für einen Gesetzentwurf, der den in diesem Land lebenden ImmigrantInnen und deren (zum Großteil in der BRD geborenen und aufgewachsenen) Kindern die Einbürgerung erleichtern und den Besitz doppelter Staatsbürgerschaft ermöglichen soll (in dieselbe Richtung geht ein Gesetzentwurf der Ausländerbeauftragten). 1 Million Unterschriften sollen im Herbst Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth übergeben werden.

Zwar gesteht das seit 1.1.1991 gültige AuslG n.F. erstmals in der Geschichte (völkisch-) deutschen Staatsangehörigenrechts AusländerInnen in den §§ 85, 86 unter gewissen Bedingungen einen „in der Regel“ bestehenden Einbürgerungsanspruch zu. Bis dahin galt, daß eine Einbürgerung nur in Betracht komme, „wenn ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung besteht ... persönliche Wünsche des Einbürgerungsbewerbers können nicht ausschlaggebend sein“ (2.2. EbRl.).

Allerdings gelten auch nach den §§ 85, 86 AuslG deutlich strengere Anforderungen für eine Einbürgerung, als in den meisten westeuropäischen Staaten üblich, insbesondere für Angehörige der sog. zweiten und dritten AusländerInnengeneration. Vor allem aber verlangen die §§ 85, 86 zwingend den Verzicht der alten Staatsangehörigkeit (StA).

Ebenso strikt gilt bis heute der Grundsatz des RuStAG aus dem Jahr 1913, wonach die deutsche StA (abgesehen von Einbürgerung) ausschließlich durch Abstammung von einem Deutschen erworben werden kann („ius sanguinis“).

Dabei haben alle anderen wesentlichen Zielländer von ImmigrantInnen in Westeuropa längst berücksichtigt, daß der Verlust der alten StA für die ImmigrantInnen z.T. erhebliche erb- und familienrechtliche Nachteile mit sich bringt (Türkei, Iran), nur nach Schikanen gestattet (Iran u.v.a.) oder von der Ableistung der Wehrplicht abhängig gemacht wird (Türkei) und für viele ImmigrantInnen ein nicht zu unterschätzendes psychologisches Problem darstellt („doppelte Identität“).

Sie sind daher vom Grundsatz der „Vermeidung doppelter StA“ ganz (England, Frankreich, Belgien, Schweiz), erheblich (Niederlande, Italien) oder zumindest teilweise (skandinavische Länder) abgerückt. Abgesehen von der Schweiz haben auch alle diese Länder wesentliche Elemente des ius soli in ihr StA-Recht übernommen. Ausländische Kinder, die in diesen Ländern geboren werden (oder aufgewachsen sind), erwerben entweder bereits mit der Geburt die jeweilige StA, oder ihnen werden großzügige Optionsrechte eingeräumt.

Die Probleme, die die doppelte StA mit sich bringen kann (Frage des anzuwendenden Privatrechts, Wehrpflicht), sind entweder bereits durch Verträge geregelt oder lassen sich problemlos lösen. Das wesentliche Argument, warum sich die CDU immer noch dagegen sträubt, doppelte StA zuzulassen, nämlich, daß niemand „zwei Herren dienen könne“, entspringt einer Staatsvorstellung, die keineN (grundsätzlich loyaleN) BürgerIn, sondern einen Untertan, der für den Staat jederzeit und bedingungslos verfügbar ist, voraussetzt. Diese Vorstellung ist keine demokratische. Nicht vereinbar mit einer demokratischen Staatsvorstellung ist es aber, wenn Millionen der hiesigen Staatsgewalt unterworfene Menschen, die seit Jahrzehnten hier leben (und Steuern und Abgaben zahlen!) oder gar hier geboren und aufgewachsen sind, von den wesentlichen politischen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen sind und sie sich auf entscheidende Grundrechte nicht berufen können (11 Grundrechte gelten nur für „Deutsche“).

Unabhängig davon, daß zu fordern ist, daß in Deutschland niedergelassene Menschen auch ohne deutsche StA politische Rechte haben sollen, stellt Einbürgerung (unter Hinnahme doppelter StA) eine Möglichkeit dazu dar, die (ohne GG-Änderung) problemlos und jederzeit möglich ist (so selbst das BVerfG in seiner „Kom-

munalwahlrecht für Ausländer"-Entscheidung; vgl. E 83, 37, 52). Es gilt daher, Druck auf den Gesetzgeber auszuüben.

Stefan Klimpel, Freiburg

Quellen und Literatur:
taz vom 2.1.1993; *taz* vom 29.4.1993
M. Zünkler/M. Findeisen, Einbürgerung ist das Zeichen der Demokratie, *InfAuslR* 1991, 248
Renner, *ZAR* 1993, 18; *ZAR*-Dokumentation „Mehrstaatlichkeit in Europa", *ZAR* 1993, 49
K. Hailbronner, Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit, 1992
W. Kapp, Deutsch - Ausländer, *FoR* 2/92, 55

RAF Knallt Knast Kaputt

Die Sprengung des nahezu ‚bezugsfertigen' Knastes Weiterstadt, der mit über 100 Mio. DM Kosten und Platz für 700 Gefangene einer der größten und teuersten Europas werden sollte, ist nicht (nur) wegen der präzisen Planung und Durchführung bemerkenswert. Auch die Äußerungen der Staatsfunktionäre waren vorherzusagen. Nicht besonders aufregend, daß z.B. der Fraktionschef der Grünen im Hess. Landtag, v.Plottnitz, von Beruf Strafverteidiger, einen schweren Rückschlag für einen „aufgeklärten und humanitären ..." Strafvollzug beklagt. Sie gibt Anlaß zu zwei wichtigeren Fragen: Wie geht der Staat (noch immer) mit den politischen Gefangenen um? In welche Richtung wird der Strafvollzug im allgemeinen forciert?

Seit über 20 Jahren wird Isolationshaft an den RAF-Gefangenen vollzogen. 1992 startete der damalige Justizminister die sog. „Kinkel-Initiative", in ihrem Kern nichts weiter als eine Ansammlung rechtsstaatlicher Allgemeinplätze (Stoff des 2. Sem. Jura). Trotzdem war sie ein Fortschritt angesichts der permanenten Verweigerung rechtsstaatlicher Standards. Die RAF reagierte im Frühjahr 1992 mit einer Erklärung, worin sie mitteilte, daß sie die Angriffe auf führende Repräsentanten aus Wirtschaft und Staat „für den jetzt notwendigen prozess" einstelle.

Dieser Prozeß fand nicht statt. Außer einigen überfälligen Entlassungen (z.B. des kranken Günther Sonnenberg) gingen weder Politik noch Justiz einen Schritt vorwärts: Das Programm zur Vernichtung der RAF-Gefangenen wurde ungerührt fortgesetzt. Nur wenige hatten im Frühjahr 1993 nach dem „Großen Knall" ihren politischen Sinn soweit beisammen, um darin eine Antwort auf 1992 zu erkennen (etwa der Hamburger VS-Chef Uhrlau).

Warum nun Weiterstadt? Dieser Hochsicherheitsknast — höchste Sicherheitsstufe — verfügt über einen Hochsicherheitstrakt und darf als Symbol einer verfehlten Knastpolitik gelten. Nicht nur, daß er auf einem Gelände errichtet wird, das (wohl vom Chemiegiganten Merck) mit hochgiftigen und krebserregenden Stoffen, wie HCH, Blei und Cadmium verseucht ist. Für normale Zwecke unbrauchbar, zu teuer zu sanieren, aber gerade gut genug, Gefangene darauf zu plazieren. Nicht nur, daß die Anlage — aus Sicht des Knastsystems strategisch günstig plaziert — auf der „grünen" Wiese Kontakte jeder Art erschwert: Besuche ohne Auto sind fast unmöglich. Anwälte gibt es in der Gegend kaum. Ausführungen, etwa zu einem Arzt, sind von vornherein erschwert. Es gibt ja im übrigen das integrierte Knastkrankenhaus — von Einrichtungen dieser Art wird mensch nur selten gesünder. Angebunden an zwei Autobahnen und 10 Autominuten vom Frankfurter Flughafen entfernt ist Weiterstadt hervorragend als Verschub- und Abschiebeknast geeignet.

Insbesondere ist dieser Knast jedoch zu kritisieren, weil er in perfider Weise die „Behandlungsideologie" perfektioniert. Dieser Gedanke — Straftäter seien durch Behandlung zu resozialisieren — wurde 1976 im Strafvollzugsgesetz normiert und hat sich seither als neues Einfallstor für Repressionen erwiesen: Neben der Formel der „Sicherheit und Ordnung" können seitdem „aus Gründen der Behandlung" Rechte eingeschränkt, Maßnahmen unterlassen oder zwangsweise auferlegt werden. Gefangene sollten in W. zunächst eine Einweisungsabteilung durchlaufen, in der ein psychosoziales Diagnoseteam checkt, in welche Wohngruppe der Gefangene zu integrieren sei (unkooperativ versus anpassungswillig). Die Unbeugsamen bilden das Schlußlicht der Knasthierarchie. Ziel ist, die Gefangenen sich hochdienen zu lassen. Mitarbeit an der Karriere wird belohnt, Aufstieg mit Privilegien vergütet, Abstieg bestraft — fast wia im richtigen Leben. Selbstverständlich gehört in dieses System ein Arbeitsplatz (viel Akkord für wenig Geld). Arbeitsverweigerer werden für 23 Stunden täglich in ihrer Zelle isoliert.

Die Hess. Schatzmeisterin graust's, denn man will nicht auf diesen Knast verzichten: Weiterstadt II kommt. Bloß bei Abolitionisten kommt klammheimliche Freude auf: Gut geknallt, RAF!

rse

Quellen
(zu Weiterstadt allgemein) *Rote Hilfe* 2/93, 29f; Bunte Hilfe Darmstadt (Hrsg.), Die neuen High-Tech-KZ's, 1988 („aus gegebenem erfreulichen Anlaß" weist die RHD auf die Neuauflage hin); *ak* 353 vom 7.4.1993
(zur Sprengung) *ak* 353; *FAZ, FR, taz* jeweils vom 29.3. bis 3.4.1993
(zur RAF) JungdemokratInnen NRW (Hrsg.), An alle ... Reader zur Geschichte der RAF, 1993

Tarifsystem verteidigt

Im März 1993 kündigten die ostdeutschen Metall- und StahlarbeitgeberInnen die laufenden Tarifverträge. Nach Streik und einer „Anpassung" der Verträge nahmen die ArbeitgeberInnen im Mai die Kündigung zurück.

Die fraglichen Tarifverträge waren im Jahr 1991 vereinbart worden. Sie hatten vorgesehen, die Löhne der ostdeutschen ArbeitnehmerInnen stufenweise bis 1994 von 62,5% auf 100% des Westniveaus anzuheben. Als Zwischenschritt war für das Frühjahr 1993 eine Lohnerhöhung um 26% vereinbart. 1991 standen Metall- und StahlarbeitgeberInnen trotz Kritik aus den eigenen Reihen noch zum „vereinigungspolitischen" Charakter des Vertrags: Dieser könne sich nicht allein an der Produktivitäts- und Konjunkturentwicklung in Ostdeutschland messen lassen. Auch müsse einer Abwanderung der FacharbeiterInnen in den Westen vorgebeugt werden.

Im Frühjahr 1993 waren diese Argumente vergessen. Die ArbeitgeberInnen — ausgehend von der sächsischen Metallindustrie — kündigten den bestehenden Stufentarifvertrag vorzeitig „aus wichtigem Grund". Eine derartige außerordentliche Kündigung ist im Tarfvertragsgesetz allerdings nicht vorgesehen und bisher auch noch nie praktiziert worden. Die IG Metall klagte daher gegen diese Kündigungen bei den zuständigen Arbeitsgerichten.

Um nicht allein auf einen vielleicht langjährigen Rechtsstreit zu vertrauen, leitete die IG-Metall Urabstimmung und Streik ein. Die Mobilisierung war gut, denn es ging um mehr als um die (wegen der Preissteigerungen angemessenen) Lohnerhöhungen. Mit der Kündigung des Tarifvertrages war auch die Verläßlichkeit des Tarifsystems auf die Probe gestellt. Während der Arbeitgeberverband Gesamtmetall noch betonte, daß die Kündigung ein einmaliger Ausnahmefall bleiben solle, überlegte die Untergliederung Südwestmetall bereits öffentlich den Ausstieg aus dem Stufentarifvertrag zur 35-Stunden-Woche. Als sich Gesamtmetall dann noch zu der Aussage verstieg, lieber akzeptiere man einen tariflosen Zustand als den alten Tarifvertrag, konterte die IG Metall, sie werde notfalls in jedem einzelnen Betrieb einen Haustarifvertrag erstreiken. (Eine Strategie, die in anderen Branchen mit eher kleineren Betrieben wohl kaum erfolgversprechend praktiziert werden könnte.)

Nach mehrtägigem Streik einigten sich die Tarifparteien (wieder ausgehend von der sächsischen Metallindustrie) auf folgenden Kompromiß: Die Kündigung des Tarifvertrags wird als gegenstandslos betrachtet. Die Angleichung an das Westni-



veau wird zeitlich bis 1996 gestreckt. Für die Laufzeit dieses Tarufvertrags können für einzelne besonders schwache Betriebe aufgrund einer Härteklausel untertarifliche Leistungen vereinbart werden. Eine derartige Härteklausel entspricht weitgehend den von Gewerkschaftsseite bisher immer abgelehnten Öffnungsklauseln. Entscheidender Vorteil: Um Wildwuchs nach unten vorzubeugen, müssen betriebliche Tarifabweichungen von den Tarifparteien genehmigt werden.

Christian Rath, Freiburg

Quellen

Freitag vom 16.4., 21.5.1993; *woche* vom 7.4. 1993; *taz* vom 8.4., 14.4., 19.4.1993

Gleichstellungsgesetz beschlossen: war's das?

„*Gleichberechtigungspolitik will nicht Gleichmacherei, sie soll vielmehr Frauen wie Männern gleiche Chancen bieten, das Leben zu führen, das ihren Vorstellungen entspricht.*"

Am 21.4.1993 hat das Bundeskabinett den Entwurf zum zweiten Gleichberechtigungsgesetz beschlossen. Vorgelegt hatte ihn Anfang Januar die Bundesministerin für Frauen und Jugend, Dr. Angela Merkel (CDU). Ziel dieses Entwurfes ist die angemessene Repräsentanz von Männern und Frauen in Vorständen, Beiräten, Kommissionen, beratenden Ausschüssen und anderen Gremien im Einflußbereich des Bundes. Betroffen sind davon jedoch nur Frauen im öffentlichen Dienst.

Konkret heißt das, daß zum einen alle Dienststellen der Bundesverwaltung ihre Posten für Teilzeitarbeit ausschreiben sollen, wenn keine dienstlichen Belange dagegen sprechen. Diese Regelung schließt auch alle Vorgesetzten- und Leitungspositionen ein. Eine Benachteiligung beim beruflichen Aufstieg der Betroffenen soll grundsätzlich nicht erlaubt sein. Außerdem soll ein Rechtsanspruch — von Beamten — auf eine Teilzeitstelle oder auf Erziehungsurlaub bestehen. Zum anderen verankert der Entwurf die Pflicht, in Dienststellen mit mehr als 200 Beschäftigten eine Frauenbeauftragte zu bestellen. Alle Dienststellen sollen verbindliche Frauenförderpläne zur Erhöhung des Frauenanteils aufstellen. Erstmals soll auch die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz als eine Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten oder als Dienstvergehen geahndet und bestraft werden.

Keinen Platz in Merkels Entwurf gefunden haben die Aufwertung von Hausarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit durch finanzielle Vergünstigungen. Auch die allseits umstrittene Quote taucht darin nicht auf. Für die Ministerin bedeutet sie eine „dirigistische Maßnahme", die auch verfassungsrechtliche Risiken birgt.



Der Entwurf wird heftig kritisiert. Er sei mit Kann- und Sollvorschriften nur so gespickt, schimpft die SPD und bemängelt zusätzlich, daß die Vorschriften größtenteils nur auf den öffentlichen Dienst angewendet werden sollen, nicht aber in der Privatwirtschaft. Gemeinsam kritisieren Bündnis 90/Grüne und SPD die fehlende Quotenregelung, für die sie sich in ihren Gesetzesentwürfen eingesetzt hatten. Des weiteren besitze die Frauenbeauftragte keine ausreichenden Rechte. Ihrer Ansicht nach bringt die Regierungsvorlage die Gleichberechtigung im Arbeitsleben keinen Schritt voran.

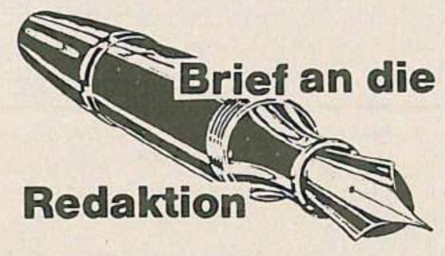
M.E. stellen die Regelungen keinen Fortschritt dar, der Entwurf ist vielmehr der Versuch, es den Männern nicht allzu unrecht zu machen und gleichzeitig die Frauen ruhigzustellen. Ohne eine Quotierung und nur mit vagen, flexiblen Sollvorschriften wird es keine gleichberechtigte Repräsentation, d.h. 50:50, geben; erst recht nicht in Führungspositionen. Auch die Regelung hinsichtlich sexueller Übergriffe am Arbeitsplatz wird sich bald als ineffizient erweisen. Belästigungen werden immer noch als Kavaliersdelikt angesehen, und sollten wirklich einmal Frauen laut werden, gibt es ausreichend Alibi-Kündigungsgründe.

In der Tat: das ist alles.

Katrin Bandini, Köln

Quellen

Zitat: Angela Merkel in einer vom BFJ herausg. Broschüre zur Gleichberechtigung
recht 1/92, 3ff, Rede zur Gleichberechtigung (Leutheuser-Schnarrenberger)
FAZ vom 15.1.1993; *taz* vom 22.4.1993; *FR* vom 22.4.1993



Ergänzungen zur Mär von der Wehr

Jochen Goerdeler schrieb in seinem Artikel „Die Mär von der Wehr" (*FoR* 2/93), daß „Verteidigungsexperten" die sogenannte Wehrgerechtigkeit nicht mehr gewährleistet sähen, wenn die Sollstärke der BW unter 300.000 Mann sinken würde. Diese „Wehrgerechtigkeit" gibt es schon seit mindestens zehn Jahren nicht mehr, falls es sie jemals gegeben haben sollte.

Schon Anfang des vergangenen Jahres wies Ullrich Finckh von der „Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V." darauf hin, daß die BW mit falschen Zahlen hantiert. Nach seinen Angaben werden z.B. Spätaussiedler nicht in den offiziellen Statistiken des Kriegsministeriums aufgeführt. Insgesamt werden seit einigen Jahren jährlich (!) 100.000 Wehrdienstpflichtige nicht eingezogen. Demgegenüber wurden alle verfügbaren „Zivil"dienstpflichtigen vereinnahmt. Diese Ungleichbehandlung sieht in Prozent folgendermaßen aus: eingezogene Wehrdienstpflichtige: 65%, eingezogene „Zivil"dienstpflichtige: 85% (*ami* 4/92).

Diese Wehrungerechtigkeit versuchte die BW bis vor kurzem durch administrative Wehrdienstausnahmen zu vertuschen. Beispielsweise wurden Lokomotivführer bei der Bundesbahn vom Wehrzwang befreit, nicht aber vom „zivilen" Zwangsdienst. Die Liste der (befristeten und unbefristeten) ungesetzlichen Wehrdienstausnahmen umfaßte 25 Punkte (Kriegsministerium, zitiert nach *FR* vom 18.7.1992 bzw. nach *ami* 9/92), einer davon ist jetzt Gesetz geworden: das Einberufungshöchstalter von 25 Jahren.

Es kann von einer „Wehrgerechtigkeit" keine Rede sein!

Auch die Zahl 300.000 ist längst unterboten worden. Einige Kriegsexperten fordern eine Truppenstärke von 200.000 Potentiellen (*Spiegel* 6/92), was die Einführung einer Berufsarmee bedeuten würde. Darauf wird es letztlich ohnehin hinauslaufen. Die Kriegstreiber auf der Hardthöhe haben die künftigen Aufgaben der BW schon im Januar '92 neu definiert. Diese neuen Aufgaben dürften hinlänglich bekannt sein. Enthalten ist alles, was das Herz einer Kolonialmacht erfreut.

Für die Durchsetzung der neuen „Sicherheitsinteressen „ werden Wehrpflichtige nicht mehr gebraucht werden. Die Abschaffung der Wehrpflicht ist nur noch eine Frage der Zeit. Bis dahin wird aber voraussichtlich eine „Allgemeine Dienstpflicht" für Männer und Frauen eingeführt sein. Da dieses Vorhaben im Moment noch nicht durchsetzbar scheint, wird darüber wenig gesprochen. Selbst als Gerster [der ist doch in der CDU ?, d. Tipper], Vorreiter des Militarismus in der SPD, nach der „Allgemeinen Dienstpflicht" anstelle der Wehrpflicht rief, hielten sich seine Genossen ruhig. Die einigten sich schon auf einer Klausurtagung im letzten Jahr darauf, das Thema vorerst „unter der Decke zu halten", so ein Teilnehmer dieser Tagung (*Spiegel* 6/92).

Die Aufgaben der BW werden permanent ausgeweitet, wahrscheinlich wird eine Allgemeine Dienstpflicht eingeführt und das Asylrecht wird abgeschafft ... an was erinnert mich das bloß?

Viel Spaß für's Leben und Kraft für den Widerstand.

Rainer Scheer, Braunschweig (Redakteur & Mitherausgeber von *OHNE UNS* — Zeitschrift zur Totalen Kriegsdienstverweigerung; wegen Totalverweigerung (Dienstflucht gem. § 53 ZDG) zu drei Monaten auf zwei Jahre Bewährung verurteilt.)



Sammelsurium

Eurotopia

Reinhild Hugenroth (Hrsg.), „Kein leichter Weg nach Eurotopia — Maastricht so nicht"; Pahl-Rugenstein-Verlag, 180 S., 18,80 DM. Das Buch ist aus der Arbeit des von *Forum Recht* und BAKJ angestoßenen Bündnisses „Maastricht — so nicht" hervorgegangen. Kritik zahlreicher Aspekte des Maastrichter Vertrages (vgl. Editorial).

FH-JURA?

Beiträge zum Thema ‚Juraausbildung an der Fachhochschule' von Lothar Zechlin und Rolf Knieper, *KJ* 1993, 75ff

Gentechnik I

Schwerpunkt Gentechnikgesetz in *Dr. med. Mabuse* Nr. 83 (April/Mai 1993) mit Beiträgen zu den geplanten Änderungen, zur Initiative ‚Pro Gentechnik' und zu gentherapeutischen Versuchen am Menschen

Gentechnik II

Schwerpunkt ‚Gentechnologie in der Offensive' in *FORUM Wissenschaft* 1/93 mit Beiträgen u.a. zur aktuellen Kampagne der Gen-Tech-Industrie, zu Freisetzungsversuchen, zur ‚Instrumentalisierung der Schwangerernvorsorge' und zur sog. ‚Bioethik'

Geburtstag

25 Jahre Fachausschuß Richter und Staatsanwälte in der ötv + 20 Jahre *ötv in der Rechtspflege*; Dokumentation einer Geburtstagsfeier in Heft 53 der *ötv in der Rechtspflege*

Euro-Richter

Reiner Huhs zur Vereinigung der europäischen Richtergewerkschaften (MEDL) und zu den Elementen eines europäischen Richterstatus, in *Betrifft Justiz* Nr. 33 (März 1993)

Strafvollzug

Pressespiegel ‚Strafvollzug' des Archiv für Sozialpolitik e.V. Frankfurt, erscheint 14-tägig mit unterschiedlichem Umfang (je nach Wunsch klein oder groß) und bringt Beiträge rund um den Strafvollzug (im weiteren Sinn) aus zahlreichen deutschsprachigen Zeitungen; Info: Archiv für Sozialpolitik e.V., Brönnerstr.9, 6000 Frankfurt/M.

Organisierte Kriminalität

‚Die Bullen mischen mit', Info-Broschüre der Roten Hilfe Berlin über das OrgKG und die weitere Diskussion, 44 S., 3,50 DM, Bezug: A. Lüers, Grüntalerstr. 30, 1000 Berlin 65

Menschenrechte

Paradoxien der Gleichheit: Menschenrechte und Minderheiten; Dokumentation zahlreicher Beiträge einer internationalen Tagung der ‚Europaen Group for the Study of Deviance and Social Control' im Herbst 1992 in Italien unter dem Titel „Citizenship, Human Rights and Minorities. Rethinking Social Control in the New Europe", *Widersprüche* Heft 46 (April 1993)

Straubinger Manifest

Manifest für die ortsübliche tarifliche Entlohnung von Strafgefangenen. Mit Vordrucken an die Stadtverwaltung (zur Sensibilisierung, denn die Städte zahlen) und Sozialämter (zur Verdeutlichung der wirklichen Ansprüche von ex-Strafgefangenen auf Sozialhilfe). Bezug: Ulla Jelpke MdB, Bundeshaus, 5300 Bonn 1

19. Juni 1993

BürgerInnenforum Paulskirche 1993. Auf Initiative zahlreicher BürgerInnenrechtsbewegungen (darunter auch des BAKJ) diskutieren Prominente (darunter Jürgen Habermas) und weniger Prominente in vier Foren „Außenpolitik - Rolle der Bundeswehr", „Prävention statt innerer Aufrüstung", „Ökologie versus ökonomisches Wachstum?", „Asyl, Einwanderungsland Deutschland"; Ort: Paulskirche Frankfurt; Info: Organisationsbüro, Petterweilstr. 4-6, 6000 Frankfurt 60, Tel./Fax 069/44 01 23

Bundesarbeitskreis kritischer Juragruppen (BAKJ)

SPRECHERiNNENRAT, c/o:

Anja Bothe, Kreuzberger St. 9, Zi. 158, W-4800 Bielefeld 1, ☎ (0521) 10 93 62

Dagmar Degen, Stettiner Str. 51, W-1000 Berlin 65, ☎ (030) 494 26 66

Christian Rath, Malteserordensstr. 46, W-7800 Freiburg, ☎ (0761) 48 20 63

Hans-Dieter Wolf, Zur Kaute 7, W-3550 Marburg-Wehrda, ☎ (06421) 818 33

Konto: Christian Rath, Sparkasse Freiburg, Kto.-Nr. 188 586 60, BLZ 680 501 01

Der BAKJ wird von folgenden Gruppen/Initiativen getragen:

Berlin: Basisgruppe/AL Jura
c/o Frank Triebeneck, Westfälische Str. 32, W-1000 Berlin 31, ☎ (030) 893 17 04

Bielefeld: Fachschaft Jura
c/o Frauke Mett, Haferstr. 5, W-4800 Bielefeld 1, ☎ (0521) 89 39 39

Bochum: Fachschaftsrat Jura
c/o Sandra Müller, Bebelstr. 5, W-4690 Herne 1, ☎ (02323) 10 303

Bonn: Neue Juristische Welle (NJW)
c/o Bernd Jansen, Poppelsdorfer Allee 15, W-5300 Bonn 1, ☎ (0228) 21 89 18

Bremen: Studiengangsausschuß Jura
c/o Martina Dieterich, Herbststr. 96, W-2800 Bremen 1, ☎ (0421) 37 17 04

Erlangen: Fachschaftsinitiative Jura
c/o Holger Dyroff, Turmstr. 7, W-8520 Erlangen, ☎ (09131) 77 13 25

Frankfurt: Jura-Plenum
c/o Susanne Schüttenberg, Friedberger Landstr. 193, W-6000 Frankfurt 1, ☎ (069) 55 79 77

Freiburg: Arbeitskreis kritischer Juristinnen und Juristen (akj)
c/o Stefan Klimpel, Lehener Str. 90/805, W-7800 Freiburg, ☎ (0761) 27 45 08

Göttingen: Basisgruppe Jura
c/o Nicola Kriesel, Geismarlandstr. 25b, W-3400 Göttingen, ☎ (0551) 47 609

Hamburg: Fachschaft am FB 17 Hamburg II
Edmund-Siemers-Allee 1, W-2000 Hamburg 13, ☎ (040) 48 24 12 (Thorsten Braunschweig)

Hannover: Einheizliste Jura
c/o Uni Hannover, FB Jura, Hanomagstr. 8, W-3000 Hannover 91

Heidelberg: Fachschaftsinitiative Jura
c/o Peter Siller, Akademiestr. 2a, W-6900 Heidelberg, ☎ (06221) 25 239

Jena: BAKJ-Initiative
c/o Jens Werner, Naumburger Str. 105, I/107, O-6909 Jena

Köln: Arbeitskreis kritischer JuristInnen
c/o Michael Goldbach, Helenenstr. 9, W-5000 Köln 1, ☎ (0221) 24 79 46

Marburg: Also — Alternative soziale und demokratische Fachschaft
c/o Hans-Dieter Wolf, Barfüßerstr. 43, W-3550 Marburg, ☎ (06421) 25 690

München: FS-Initiative - Aktive JuristInnen
c/o Georg Buchholz, Karl-Köglsperger-Str. 7 / 011, W-8000 München 45, ☎ (089) 311 64 46

Münster I: Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Münster
c/o Anne Wagner, Twerenfeldweg 77, W-4400 Münster, ☎ (02533) 43 70

Münster II: Grüne JuristInnen
c/o Hartwig Fischer, Bismarckallee 47, Zi. 7, W-4400 Münster, ☎ (0251) 52 67 60

Saarbrücken: AK sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen im Fachschaftsrat
c/o Axel Beyer, Gaußstr. 77, Zi. 1080, W-6600 Saarbrücken, ☎ (0681) 39 08 598

Trier: Arbeitskreis kritischer JuristInnen
c/o Günay Defterli, Domänenstr. 61, W-5500 Trier, ☎ (0651) 28 317

Tübingen: Fachschaft Jura
c/o Robert Hayn, Alberstr. 7, W-7400 Tübingen, ☎ (07071) 87 267

Würzburg: Juristische Alternative
c/o Jens v. Bökel, Conradistr. 4, W-8700 Würzburg, ☎ (0931) 88 71 98

Strafe muß sein !?

Kongreß zu Strafrecht und Kriminalpolitik vom 9. bis 11. Juli in Hamburg

Die Arbeitsgruppen

AG 1: Sexualdelikte: *N.N.*

AG 2: Mit Recht gegen Rechts: *AG Rechtsradikalismus am Fachbereich 17 in Hamburg*

AG 3: Organisierte KriminalitätsG: *RA Joachim Martin, Köln*

AG 4: Frauen und Strafrecht: *Birgit Lehmann, BAKJ Hamburg*

AG 5: Täter-Opfer-Ausgleich: *Katja Habermann, BAKJ Hamburg*

AG 6: Drogenkriminalität: *Prof. Sebastian Scheerer, Institut für Kriminologie an der Universität Hamburg*

AG 7: Politisches Strafrecht: *Dr. Bernd Wagner (angefr.), Lehrbeauftragter am Fachbereich 17 in Hamburg*

AG 8: Mauerschützenprozeß: *N.N.*

AG 9: Theoretische Grundlagen der Strafe: *Ulrich Dibelius, BAKJ Würzburg*

AG 10: Wirtschaftskriminalität: *Frank Triebeneck, BAKJ Berlin*

AG 11: Umweltkriminalität: *RA Dr. Wollenteit, Hamburg*

AG 12: Delikte gegen das AusländerInnenrecht: *AK Asyl, Hamburg*

AG 13: Kriegswaffenhandel: *Ralf Hofer, BUKO-Koordinationsstelle zum Stop von Rüstungsexporten, Bremen*

Veranstalter:

Bundesarbeitskreis kritischer Juragruppen (BAKJ)
Forum Recht
Fachschaftsplenum des Fachbereichs 17 in Hamburg



Programm:

Freitag: Referate und Diskussion zum ersten Themenschwerpunkt *"Mit Recht gegen rechtsradikale Gewalttaten"*. ReferentInnen: Prof. Monika Frommel, Kiel (angefragt); Prof. Heinz Giehring, Hamburg; N.N. vom Fachschaftsplenum des Jura-Fachbereichs 17, Hamburg.

Samstag: Ganztägig Arbeitsgruppen

Sonntag: Podiumsdiskussion zum zweiten Themenschwerpunkt *"Organisierte Kriminalität"*. Teilnehmer: RA Dr. Gerhard Strate, Hamburg; Manfred Mahr (Kritische PolizistInnen), Hamburg; Prof. Hans-Peter Bull - angefragt, Kiel (Innenminister Schleswig-Holstein); Dr. Helmut Bäumler, Kiel (Landesbeauftragter für Datenschutz Schleswig-Holstein), anschließend Bundestreffen des BAKJ.

Anmeldung:

Kongreßarbeitsgruppe (FB 17/02), c/o Fachschaftsplenum FB 17, Edmund-Siemers-Allee 1, 20146 Hamburg Tel.: 040/201763 (Martin Taschner), 040/482412 (Thorsten Braunschweig) Kosten: (für Unterkunft, Verpflegung und Reader) 35 DM für NichtverdienerInnen, 50 DM für VerdienerInnen, bis zum 26. Juni bitte einzahlen auf das Kongreßkonto: "Thorsten Braunschweig" - BLZ 200 500505 - Nr. 1234/131652, nach dem 26. Juni nur noch Barzahlung beim Kongreß möglich.